

Sitzung vom 2. September 2020

**826. Anfrage (Verbesserter Schutz und Unterstützung  
von Whistleblowern)**

Kantonsrätin Sonja Gehrig, Urdorf, hat am 11. Mai 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Whistleblowerinnen und Whistleblowern läuten die Alarmglocken, wenn krumme Dinge laufen, Regeln oder Gesetze gebrochen werden, sei es innerhalb von Unternehmen, aber auch beim Staat. Viele internationale Privatunternehmen haben Whistleblowing als wirksames Instrument zur Bekämpfung von Vetternwirtschaft und Korruption erkannt. Die nationale Gesetzgebung hinkt jedoch hinterher. Der Nationalrat hat das neue Whistleblower-Gesetz am 5. März 2020 beerdigt. Auf absehbare Zeit fehlen nationale Regeln und griffige Lösungen zum Schutz von betroffenen Arbeitnehmenden, inkl. die gesetzliche Verankerung eines griffigen Meldewesens.

Der Kanton fordert einerseits in seinem Verhaltenskodex zur Compliance und Korruptionsvorbeugung (in Kraft seit 1.1.2018, vgl. RRB 2017/1205), dass Missstände am Arbeitsplatz oder ein Verdacht auf Missstände wie finanzielle Ungereimtheiten, Korruption oder andere unangemessene, oft kriminelle Handlungen gemeldet werden sollen oder müssen.

Andererseits gibt es kommunikatives, juristisches oder strukturelles Optimierungspotenzial für den noch besseren Schutz und die Begleitung von potenziellen Whistleblowerinnen und Whistleblowern. Dies steht im Widerspruch zum Interesse des Kantons und anderer Verwaltungen, dass Missstände oder Ungereimtheiten in den eigenen Reihen gemeldet und geahndet gehören.

Bei gravierenden Fällen von Misswirtschaft können die Betroffenen es sich und dem Arbeitgeber gegenüber nicht mehr verantworten, wegzuschauen. Mit dem Brechen des Schweigens sind sie exponiert und es besteht das Risiko einer Kriminalisierung. Aus diesem Grund ist ein guter Schutz und eine inhaltliche und prozessuale Unterstützung für die Betroffenen wichtig und bildet das Fundament für das Vertrauen und den Mut, einen Missstandsverdacht zu melden.

Bei einer Meldung darf in der Regel davon ausgegangen werden, dass diese in guter Absicht geschieht, mit dem Ziel bzw. der Aufforderung, man möge da genauer hinschauen. Ob tatsächlich ein Missstand vorliegt oder nicht, ist eine andere Frage und soll Gegenstand der weiteren Schritte sein.

Bei möglichen juristischen Folgen, kann die Absicht «in guten Treuen» bzw. «in gutem Glauben» gehandelt zu haben – dass es also Anlass gab, genauer hinzuschauen und die Meldung nicht aufgrund eines eigenen persönlichen Vorteils erfolgte – für den Whistleblower relevant sein. Auch wäre es für ihn sehr wichtig zu wissen, dass sein Name nicht weitergegeben wird, insbesondere nicht an die angeschuldigte Person und die Öffentlichkeit (Schwärzung des Namens der Meldenden).

Ich bitte den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen betreffend personelle und strukturelle Massnahmen in diesem Zusammenhang:

1. Kann der oder die Whistleblowerin oder Whistleblower davon ausgehen, umgehend eine schriftliche Bestätigung zu erhalten, «in guten Treuen» bzw. «in gutem Glauben» gehandelt zu haben, sofern nichts Offensichtliches gegen eine solche Annahme spricht?
2. Spielt es dabei eine Rolle, ob sich der Whistleblower dabei an den Vorgesetzten, den Personaldienst, den Compliance-Beauftragten oder den Ombudsmann wendet? Wer ist befugt, eine solche Bestätigung auszulösen bzw. auszustellen?
3. In welcher Frist kann mit einer schriftlichen Bestätigung «in guten Treuen» gehandelt zu haben, gerechnet werden?
4. Eine Meldung beim Ombudsmann kann gemäss dessen Homepage entweder gänzlich anonym gemacht werden, im Wissen, dass «sich die Chance einer erfolgreichen Aufklärung der Sache vermindert» oder sie kann unter Nennung der eigenen Person erfolgen, wobei dann der Kanton bzw. die Ombudsstelle keinen garantierten Schutz übernehmen könne. Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, dies analog zum Kanton Basel-Stadt<sup>1</sup> so zu regeln, dass «die Anonymität der Mitarbeitenden in jedem Fall gewahrt bleibt» und auch bei einer nicht anonymen Meldung in guten Treuen ein vertrauliches Verfahren zugesichert werden kann, sofern es sich um sachbezogene Missstandsmeldungen handelt?
5. Inwiefern unterscheidet sich das Vorgehen und Verfahren einer sachbezogenen (z. B. Begünstigung, Korruption) von einer personenbezogenen (z. B. Kinderschutz, Bedrohung an Leib und Leben) Missstandsmeldung? Könnte sich die Regierung vorstellen, eine möglicherweise unterschiedliche Handhabung zwischen sachbezogenen und personenbezogenen Missstandsmeldungen zu kommunizieren und auf die Unterschiede hinzuweisen?

---

<sup>1</sup> Merkblatt: Meldung von Missständen (Whistleblowing) der Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt: <https://www.ombudsstelle.bs.ch/zustaendigkeit/was-wir-tun/misstaende-aufdecken-whistleblowing.html>

6. Meldestelle: An verschiedenen Orten (Websites Kanton, Website Ombudsmann, Merkblatt «Meldung von Missständen (Whistleblowing)», Verhaltenskodex) werden unterschiedliche mögliche Meldestellen kommuniziert (Vorgesetzte, Personalstelle, Ombudsmann, Compliance-Beauftragter). Könnte es aus Sicht des Angestellten nicht Sinn machen, eine möglichst unabhängige Erstanlaufstelle zur Meldung von Missständen zu definieren und zu kommunizieren (analog EFK beim Bund) und sicherzustellen, dass diese über genügend Ressourcen, Kompetenzen und Know-how verfügt?
7. Case Management: Kann sich der Regierungsrat vorstellen, nach Vorliegen einer Bestätigung des Handelns in guten Treuen, eine unabhängige «Betreuung» zur Entlastung und zur Unterstützung des Angestellten in der Art eines Case Managers zu stellen, welcher die Interessen des Whistleblowers in den Themenfeldern rechtliche Anstellung und Beschäftigung, anwaltliche Vertretung, psychologische Betreuung sowie Kommunikation intern und extern vertritt (und somit über die bestehende Möglichkeit der Kostenübernahme für ein Rechtsschutzverfahren hinausgeht)? Falls ja, welche Stelle wäre für die Betreuung zuständig (z. B. zentrales Personalamt wie beim Kanton Basel-Stadt, Compliance-Beauftragter oder extern eingekauft)? Falls nein, weshalb nicht?
8. Gesetzliche Verankerung: Ist das Verfahren zum Whistleblowing bzw. der Inhalt des Merkblattes «Meldung von Missständen (Whistleblowing)» auch gesetzlich verankert (z. B. analog zum Personalrecht des Bundes)? Falls ja, wo? Falls nein, weshalb nicht?
9. Gibt es aus Sicht des Regierungsrates weitere Massnahmen, die zu einem besseren Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblower oder einer noch besseren Prävention von Missständen beitragen könnten? Falls ja, welche und braucht es dazu gesetzliche Anpassungen in der Kompetenz des Kantons (beispielsweise im Informations- und Datenschutzgesetz oder im Personalgesetz)?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sonja Gehrig, Urdorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3:

Eine Meldung erfolgt in guten Treuen, wenn die meldende Person deren Inhalt für wahr hält oder gute Gründe vorliegen, dass sie das Gemeldete für wahr halten durfte. Darauf werden die Meldenden sowohl unter Ziff. 10 im Verhaltenskodex des Regierungsrates vom 1. Januar 2018 (RRB

Nr. 1205/2017) als auch im Merkblatt Meldung von Missständen (Whistleblowing) (nachfolgend Merkblatt) sowie auf den Webseiten der Ombudsstelle und des Compliancebeauftragten hingewiesen.

Nach Aussage des Ombudsmannes erfolgt bei Eingang einer anonymen Meldung keine schriftliche Bestätigung. Ein gesetzlicher Anspruch auf Ausstellung einer entsprechenden Bestätigung besteht nicht. Im Einzelfall könnte er sich aber allenfalls aus den Fürsorgepflichten des Arbeitgebers ergeben (§ 39 Personalgesetz, PG, LS 177.10).

Auch wenn grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass die Meldenden mit besten Absichten handeln, kann die informierte Stelle bzw. Person in der Regel nicht sofort nach Eingang der Meldung und allein gestützt auf diese feststellen, ob die Meldung offensichtlich berechtigterweise erfolgt ist. Der gemeldete Sachverhalt muss zuerst zumindest so weit abgeklärt werden, dass die zuständige Stelle davon überzeugt ist, dass der Sachverhalt im Sinne der Verhinderung von Missständen in der kantonalen Verwaltung relevant ist. Auch aus Sicht der Ombudsstelle könnte eine Bestätigung frühestens dann abgegeben werden, wenn die Ombudsperson persönlich und aufgrund getätigter Abklärungen der Auffassung ist, dass, um den Wortlaut der Anfrage zu verwenden, «krumme Dinge» laufen und die Meldung damit als in guten Treuen erfolgt zu gelten hat.

Eine sofortige Bestätigung nach Zugang der Meldung, dass diese berechtigterweise und in guten Treuen erfolgte, ist aus den dargelegten Gründen weder üblich noch möglich. Eine verbindliche, einheitliche Frist für die Abgabe einer Bestätigung kann aus den gleichen Gründen nicht zugesichert werden.

Viel zentraler ist die Zielsetzung, dass der meldenden Person keine Nachteile in beruflicher und privater Hinsicht entstehen, d. h., dass keine Repressalien, kein Mobbing und keine ungerechtfertigte Entlassung erfolgen und dass die meldende Person bei Bedarf möglichst rasch unterstützt und allenfalls an einer anderen Stelle beschäftigt werden kann.

Zu Frage 4:

Meldungen bei der Ombudsstelle können anonym oder unter Bekanntgabe der Personalien erfolgen. Seit der Aufschaltung der Internetplattform Integrity Line im Mai 2019 kann die Ombudsstelle mit der meldenden Person kommunizieren, Rückfragen stellen und so den Hinweis näher abklären, ohne dass diese ihre Identität preisgeben muss. Dies war zuvor nicht möglich. Der Hinweis auf die verminderten Chancen einer erfolgreichen Aufklärung bei anonymen Meldungen auf der Webseite der Ombudsstelle ([ombudsmann.zh.ch/korruptionsmeldestelle](http://ombudsmann.zh.ch/korruptionsmeldestelle)) ist deshalb veraltet und wird angepasst. Allgemein treten immer wieder Personen unter Nennung ihres Namens mit dem Wunsch an die Ombudsperson heran, dass gegenüber Dritten auf die Nennung des Namens verzichtet werde.

Diesfalls erfolgen die Abklärungen des Ombudsmannes – nach dessen Auskunft – analog der Meldung ohne Angabe des Namens vollständig anonym.

Zu Frage 5:

Eine Unterscheidung nach sachbezogenen Meldungen (gemeint sind u. a. Begünstigung, Korruption) und personenbezogenen Meldungen (Kinderschutz, Bedrohung an Leib und Leben) ist nicht zweckmässig. Gemäss Auskunft der Ombudsstelle behandelt sie sachbezogene und personenbezogene Meldungen über Missstände mit derselben Intensität und Seriosität gegenüber den meldenden Personen.

Auch das Abklärungsverfahren innerhalb der kantonalen Verwaltung unterscheidet sich nicht grundlegend danach, ob sich die Meldung auf sachbezogene oder personenbezogene Sachverhalte im Sinne der Anfrage bezieht. Das Verfahren zur Abklärung von gemeldeten Missständen richtet sich nach den allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen, den Regeln der verwaltungsinternen Aufsicht und dem Verwaltungsverfahrenrecht. Die mit der Abklärung befasste Verwaltungsbehörde entscheidet, wie die Untersuchung durchgeführt wird. Bei strafrechtlich relevanten Sachverhalten muss zudem eine Strafanzeige erstattet werden (§ 167 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, LS 211.1).

Zu Frage 6:

Gemäss Ziff. 10 des Verhaltenskodexes und dem Merkblatt soll die Meldung an die direkte Vorgesetzte bzw. den direkten Vorgesetzten oder die nächsthöhere Führungsperson erfolgen. Ist ein internes Ansprechen von Verdachtsmomenten bzw. Missständen nicht möglich oder führt es nicht zu dessen Behebung, kann die Meldung auch direkt beim Ombudsmann erfolgen. Eine Meldung darf aber in jedem Fall auch direkt beim Ombudsmann platziert werden, ohne dass damit die Treuepflichten oder das Amtsgeheimnis verletzt wird. Dieses Kaskadensystem hat der Regierungsrat bereits mehrfach so festgehalten (vgl. z. B. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 114/2008 betreffend Entlassung eines Whistleblowers an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften [ZHAW] in Winterthur und RRB Nr. 430/2009) und zuletzt im Verhaltenskodex für alle Verwaltungsmitarbeitenden einheitlich und verbindlich geregelt. Im Interesse einer möglichst einfachen und raschen Klärung und Behebung von gemeldeten Verdachtsmomenten bzw. Missständen muss an diesem System festgehalten werden.

Die Ombudsstelle des Kantons Zürich sieht sich selber, aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Unabhängigkeit, als ideale Erstanlaufstelle zur Meldung von Missständen. Im Sinne des Verhaltenskodexes (Ziff. 10) soll der Entscheid aber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überlassen

werden, ob sie es – aufgrund ihrer persönlichen Einschätzung – als sinnvoll erachten, vorerst den Weg über die ihnen vorgesetzten Personen (Linie) zu wählen oder sich direkt an die Ombudsstelle zu wenden.

Von den Meldungen von Missständen im allgemeinen Sinne zu unterscheiden sind die direkten Korruptionsangebote oder -versprechen. Diese müssen in jedem Falle sofort abgelehnt und umgehend der oder dem direkten Vorgesetzten und dem Compliancebeauftragten mitgeteilt werden. Diese Pflicht ist in Ziff. 9 des Verhaltenskodexes und auch im Merkblatt unmissverständlich festgehalten.

Zu betonen ist, dass der Compliancebeauftragte des Kantons Zürich keine Untersuchungsbehörde ist. Er nimmt aber wichtige Beratungs-, Unterstützungs- und Koordinationsfunktionen wahr (§ 6 Organisationsverordnung der Finanzdirektion, LS 172.110.3). Der Compliancebeauftragte steht Personen, die eine Meldung erstatten wollen, beratend zur Verfügung und kann bei einer ersten Einschätzung des Sachverhalts behilflich sein. Die Beratungen erfolgen in der Regel anonym und mündlich.

Zu Frage 7:

Personen, die aufgrund einer in guten Treuen erfolgten Meldung von einer Benachteiligung, wie beispielsweise einer Kündigung, Zurücksetzung in der Hierarchie, anderen Laufbahnhemmnissen, Beeinträchtigungen psychischer Art und deren Duldung usw., betroffen sind, können deren Beseitigung verlangen, indem sie sich direkt an die Direktionsvorsteherin bzw. den Direktionsvorsteher bzw. die Staatschreiberin wenden. Sollte zur Gewährleistung des Schutzes der meldenden Person ein anderer Arbeitsplatz in einem neuen Umfeld notwendig sein, verfügt die kantonale Verwaltung hierfür über einen eigenen Stellenpool (Merkblatt, RRB Nr. 474/2017).

Werden Mitarbeitende, die in guten Treuen Meldung erstattet haben, auf dem Rechtsweg belangt oder erweist sich die Beschreitung des Rechtsweges zur Wahrung ihrer Rechte gegenüber Dritten als notwendig, übernimmt die Direktion oder die Staatskanzlei die Kosten des Rechtsschutzes. Dieser Anspruch besteht auch über das Ende des Anstellungsverhältnisses hinaus (vgl. Merkblatt).

Ein Case Management kann angeordnet werden, wenn die oder der betroffene Mitarbeitende gesundheitlich beeinträchtigt ist und die Massnahme zu einer raschen Rückkehr an den bisherigen oder an einen anderen Arbeitsplatz beitragen kann (§ 39a PG). Die Anordnung eines Case Managements kommt infrage, wenn die oder der Mitarbeitende voraussichtlich länger ganz oder teilweise arbeitsunfähig oder vermindert leistungsfähig ist (§ 39b PG).

Die dargestellten Hilfestellungen gewährleisten eine einzelfallgerechte Unterstützung von Whistleblowerinnen und Whistleblowern. Es darf ferner nicht davon ausgegangen werden, dass die meldenden Personen intern stets mit Widerständen zu kämpfen hätten und von ihren direkten Vorgesetzten oder den nächsthöheren Führungspersonen keinerlei Unterstützung erfahren würden. Melderinnen und Melder dürfen von ihren Vorgesetzten erwarten, dass diese eine Kultur des Hinschauens, Nachfragens und Handelns vorleben, Kritikfähigkeit und Zivilcourage fördern und «Vetterli-Wirtschaft» und andere zweifelhafte Vorgänge unterbinden bzw. verhindern. Mitarbeitende, die ihren Vorgesetzten einen Missstand schildern, dürfen auch erwarten, dass entschlossen gehandelt, der Sachverhalt rasch abgeklärt und wirksam behoben wird (vgl. Merkblatt).

Zu Fragen 8 und 9:

Die kantonalen Mitarbeitenden sind gemäss § 49 PG verpflichtet, sich rechtmässig zu verhalten, die Rechte und Freiheiten des Volkes zu achten, die ihnen übertragenen Aufgaben persönlich, sorgfältig, gewissenhaft und wirtschaftlich auszuführen und die Interessen des Kantons in guten Treuen zu wahren. Ausserdem haben sie die Pflicht, strafbare Handlungen, die sie bei Ausübung ihrer Amtstätigkeit wahrnehmen, anzuzeigen (§ 167 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess). Die Rechte und Pflichten der Betroffenen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung sowie der Meldung von Missständen wird im Verhaltenskodex für alle Verwaltungsmitarbeitenden verbindlich konkretisiert. Ziff.10 des Verhaltenskodexes stellt klar, dass Verdächtiges gemeldet werden muss. Wie, auf welchem Weg und mit welchen Schutzmöglichkeiten die Meldung zu erfolgen hat, kann dem Merkblatt entnommen werden. Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung des Verfahrens sowie der Rechte und Pflichten im Rahmen des kantonalen Personalrechts besteht nicht. Die allgemeinen verfahrensrechtlichen Bestimmungen (insbesondere Verwaltungsrechtspflegegesetz [LS 175.2], verfassungsmässige Grundsätze wie Anspruch auf rechtliches Gehör usw.) sowie die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts sind ausreichend.

Berechtigte Meldungen dürfen nicht zu Ausgrenzung, Verunglimpfung, Kündigung und weiteren Nachteilen führen. Der Kanton stellt Melderinnen und Meldern zahlreiche Unterstützungsmöglichkeiten (vgl. Beantwortung der Frage 7) zur Verfügung und kehrt alles vor, um deren Persönlichkeit zu schützen. Auch die Abklärungen der Ombudsstelle erfolgen unter Beachtung des grösstmöglichen Schutzes.

Die Ombudsstelle ist bestrebt und auch in der Lage, Whistleblowerinnen und Whistleblowern innerhalb des Ombudsverfahrens bestmöglich zu schützen. Macht ein erhärteter Anfangsverdacht aber intensivere Abklärungen (z. B. strafrechtlicher Natur) in nachgeordneten Verfahren erforderlich, bestimmt sich der Schutz von Whistleblowerinnen bzw. Whistleblowern – insbesondere die Handhabung von deren Anonymität – nach den dortigen Verfahrensregeln: Dabei könne der Schutz der Whistleblowerinnen und Whistleblowern mit Rechten von anderen am Verfahren Beteiligten konkurrenzieren und dadurch verringert sein.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**