



13.094

**Obligationenrecht.
Schutz bei Meldung
von Unregelmässigkeiten
am Arbeitsplatz****Code des obligations.
Protection en cas
de signalement d'irrégularités
par le travailleur***Fortsetzung – Suite***CHRONOLOGIE**

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.09.14 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.05.15 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.09.15 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.06.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

La presidente (Carobbio Gusetti Marina, presidente): Il Consiglio degli Stati è entrato in materia su questo oggetto il 22 settembre 2014, cioè nella legislatura precedente. Il 5 maggio 2015, il nostro Consiglio ha rinviato il progetto al Consiglio federale, seguito dal Consiglio degli Stati il 10 settembre 2015.

Il Consiglio federale ha fatto delle nuove proposte nel settembre 2018, che costituiscono la base delle nostre deliberazioni di oggi.

Arslan Sibel (G, BS), für die Kommission: Ein altes deutsches Sprichwort lautet: "Gut Ding will Weile haben." Das trifft grundsätzlich auch auf die Politik zu. Es gibt Projekte oder Vorlagen im politischen Bereich, welche zum guten Gelingen mehrere Anläufe brauchen. Dazu gehört offensichtlich auch die Gesetzgebung bezüglich Whistleblowing. Allerdings hat die lange Zeit von über zehn Jahren noch immer nicht genügt, um eine griffige, verständliche und damit gute Vorlage zu schaffen.

Da wir bereits 2015 auf die Vorlage eingetreten sind, möchte ich im Namen der Kommission gerne kurz einen Rückblick machen. Immer wieder lesen wir in den Medien über Korruption und weiteres Fehlverhalten. Die Aufdeckung dieser Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz gelingt oft dank Hinweisenden, also Whistleblowern. Arbeitnehmende, die auf Missstände am Arbeitsplatz hinweisen, setzen sich insbesondere dem Risiko einer Kündigung aus. Der Bundesrat will deshalb die Voraussetzungen für eine rechtmässige Meldung von Missständen am Arbeitsplatz im Obligationenrecht festlegen.

Nachdem die Motion Gysin Remo 03.3212, "Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption", im Jahr 2007 angenommen wurde, schickte der Bundesrat am 5. Dezember 2008 eine Teilrevision des Obligationenrechts in die Vernehmlassung. Später folgte eine weitere Vernehmlassung. Am 20. November 2013 verabschiedete der Bundesrat eine Botschaft zur Teilrevision des Obligationenrechts, welche vom Ständerat als Erstrat beraten wurde. Der Nationalrat wies die Vorlage sodann mit Zustimmung des Ständerates am 10. September 2015 an den Bundesrat zur Überarbeitung zurück. Am 21. September 2018 legte der Bundesrat

AB 2019 N 805 / BO 2019 N 805

schliesslich die Zusatzbotschaft zur Teilrevision des Obligationenrechts vor und unterbreitete dem Parlament neue Anträge zur ursprünglichen Vorlage.

Die ursprüngliche Vorlage vom November 2013 wurde vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesen, weil dieses eine verständlichere und einfacher formulierte Fassung wollte, vor allem bezüglich der Regelung des Vorgehens für eine rechtmässige Meldung. Mit der vorliegenden Zusatzbotschaft vom 21. September 2018 will der Bundesrat deshalb klare gesetzliche Bestimmungen einführen, die regeln, wann das Melden von Missständen – also das sogenannte Whistleblowing – rechtmässig ist und wann nicht. Heute sind es die



Gerichte, die diese Beurteilung im konkreten Einzelfall vornehmen. Nach Meinung des Bundesrates bringt sein Vorschlag einer gesetzlichen Regelung mehr Klarheit und Rechtssicherheit, sowohl für Unternehmen wie auch für Arbeitnehmende.

Die Kommissionsmehrheit ist hier ganz anderer Meinung; darauf werden wir jedoch erst in der Detailberatung eingehen.

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: Le sujet qui nous occupe est la protection du travailleur qui signale une irrégularité qu'il a constatée dans l'entreprise. Tout cela remonte à 2006, avec la motion Gysin Remo 03.3212, "Protection juridique pour les personnes qui découvrent des cas de corruption"; elle visait à ce que, lorsqu'un cas de corruption est dénoncé par un employé, celui-ci puisse être protégé contre un licenciement qui serait qualifié d'abusif s'il était signifié pour ce motif-là. La machine est partie. Le Conseil fédéral a transmis au Parlement le 20 novembre 2013 un premier projet, que le Conseil des Etats, le 22 septembre 2014, a accepté moyennant quelques observations. Devant notre conseil, ce fut différent: nous sommes entrés en matière sur ce projet mais l'avons renvoyé au Conseil fédéral en le priant de bien vouloir simplifier sa méthode de protection des travailleurs, sur laquelle je reviendrai par la suite. C'est ce nouveau projet simplifié du Conseil fédéral, qui a été transmis le 21 septembre 2018, que votre commission a examiné le 2 mai 2019.

Comme cela vient d'être expliqué par la rapporteuse de langue allemande, par 19 voix contre 4, votre commission a finalement rejeté le projet lors du vote sur l'ensemble, ce qui nous met dans une situation procédurale un petit peu particulière. En effet, nous sommes déjà entrés en matière et la majorité de la commission a décidé d'une "adhésion aux nouvelles propositions du Conseil fédéral, sauf observations" – pour reprendre le texte figurant sur le dépliant –, mais ces observations, si vous les regardez l'une après l'autre, c'est à chaque fois "biffer". Il s'est trouvé 19 membres de la commission pour souhaiter biffer et donc pour voter non lors du vote sur l'ensemble contre 4 membres de la commission qui ont souhaité soutenir le projet du Conseil fédéral.

Pourquoi est-ce que ce projet a réuni une quasi-unanimité contre lui? Parce qu'il déplaît au fond à tous les intervenants, quel que soit leur point de vue. La position de la majorité n'est pas une position unanime quant aux motifs; elle n'est unanime que sur la conclusion.

Le projet du Conseil fédéral, qui simplifie le premier projet qui avait été jugé trop compliqué, prévoit un système en cascade qui donne une espèce de marche à suivre au travailleur sur la façon dont il doit s'y prendre s'il veut signaler quelque chose sans risquer de perdre son emploi, parce qu'il aurait divulgué un élément interne à l'entreprise, ce qui serait une violation de son devoir de fidélité.

Cette protection des travailleurs revêt évidemment un intérêt public – il est dans l'intérêt général que les choses illégales soient corrigées et ne persistent pas grâce à une omerta d'une sorte ou d'une autre – et un intérêt privé aussi, les entreprises étant réputées vouloir se conformer au droit, dans leur activité, et ne pas souhaiter, si on le leur signale, en rester à quelque chose qui serait illégal, parce que quelque chose leur aurait échappé ou se serait développé contre leur volonté. C'est un intérêt public tout aussi important qui commande d'éviter que n'importe qui s'autoérite en lanceur d'alerte et diffuse tout et n'importe quoi pour peu que cela lui ait paru digne d'intérêt selon son propre point de vue. Parce que là, les dommages peuvent également avoir une certaine importance.

Et donc le Conseil fédéral a dû trouver une solution qui navigue entre ces deux écueils à éviter: offrir une protection, mais pas pour n'importe quoi, et pas n'importe comment. C'est ce qui amène à un système en cascade: l'employé qui découvre que son entreprise viole le droit sur un point ou sur un autre devrait le signaler à l'intérieur de l'entreprise à quelqu'un qui est habilité pour recevoir les signalements; l'entreprise aurait l'obligation de traiter cette information dans un certain délai. Si elle ne le fait pas, le travailleur a le droit de s'adresser à l'autorité étatique qui est compétente pour le type d'irrégularité qu'il a découverte, mais évidemment il ne doit lui faire part que de soupçons raisonnables fondés, et pas de choses subjectives ou aléatoires. Si l'autorité compétente n'agit pas, alors le travailleur serait autorisé à aller devant la presse, à annoncer au public ce qu'il a découvert, mais seulement après être passé par ces différentes étapes.

Ceux qui, parmi les membres de la commission, souhaitent avant tout protéger les employés, ont considéré que la protection offerte n'était pas assez large parce qu'au fond, tout ce que vous avez en vous y prenant correctement, selon cette méthode, c'est que si on vous licencie, alors le congé sera abusif. Oui, sans doute, mais vous aurez perdu votre emploi quand même, et le droit suisse ne connaît pas la réintégration après licenciement. Tout au plus l'employeur doit-il payer une indemnité. Mais le but qui était de protéger le travailleur, afin qu'il ne soit pas terrorisé à l'idée de parler, n'est évidemment atteint que si on lui garantit qu'il ne sera pas licencié du fait de son intervention.

D'un autre côté, du point de vue de l'économie, la mise en place de tout ce système interne aux entreprises



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Erste Sitzung • 03.06.19 • 14h30 • 13.094
Conseil national • Session d'été 2019 • Première séance • 03.06.19 • 14h30 • 13.094



est jugé trop lourd pour une protection des travailleurs qui, au fond, n'est pas garantie non plus. Ce qui fait qu'à la fin, que ce soit par proximité avec les entreprises ou par proximité avec les employés, une grande majorité de la commission a considéré que ce projet n'atteignait pas son but.

C'est la raison pour laquelle la commission vous recommande de rejeter les propositions défendues par la minorité Bregy et le projet lors du vote sur l'ensemble.

Bregy Philipp Matthias (C, VS): Wie die Kommissionssprecherin bereits gesagt hat, sprechen wir hier von Whistleblowing, obwohl im Gesetz dieses Wort nicht explizit erwähnt ist. Ständerat Bischof hat bereits bei der ständeräthlichen Debatte erklärt, "to blow into a whistle" heisse nichts anderes als "in eine Pfeife blasen". Es bedeutet also pfeifen oder besser gesagt verpfeifen. Whistleblowing ist keine Erfindung dieses Parlamentes und die Diskussion darüber auch kein Spielplatz für Politiker, sondern es ist klare und deutliche Realität. Das bestätigt auch der alljährliche Whistleblowing Report der HTW Chur. Noch letzthin wurde die fehlende Regelung in diesem Bereich kritisiert. International ist während dieser Debatte zudem viel gemacht worden. In Frankreich wurde das Antikorruptionsgesetz Loi Sapin II 2017 in Kraft gesetzt, und in den USA wurde nach dem Sarbanes-Oxley Act neu auch der Dodd-Frank Act eingesetzt. Auch die EU-Kommission ist seit 2018 daran, eine entsprechende Richtlinie zu verfassen. Sie sehen, wir sind also nicht die Einzigen, die in diesem Bereich tätig werden.

Aus unserer Sicht ist es klar: Der Regelungsbedarf ist gegeben. Das hat der Bundesrat 2012 bereits anerkannt und auch mit der neueren Version, die zwischenzeitlich vorliegt, bestätigt. Auch die Vernehmlassung hat nichts anderes ergeben. Alle Kantone ausser Nidwalden wollten eine Regelung. Sämtliche Parteien ausser der SVP wollten eine Regelung, und auch viele Verbände waren gegenüber einer Regelung positiv gestimmt. Ebenfalls der Ständerat als Erstrat hat eine Regelung befürwortet, und ja, sogar der Nationalrat hat in der ersten Debatte diese Regelung im Grundsatz bejaht. Die Frage müsste also eigentlich nicht sein, ob, sondern wie wir dieses Thema regeln wollen. Für die Minderheit, bestehend aus den Vertretern der BDP und der CVP, war klar: Es braucht erstens Rechtssicherheit, und damit braucht es eine Regelung. Und es braucht zweitens eine einfache Regelung.

AB 2019 N 806 / BO 2019 N 806

Bei Punkt zwei, das geben wir zu, hätte es durchaus noch Potenzial gegeben, aber wer sich der Diskussion verweigert, kann auch nicht um die Vorlage feilschen.

So ist zwischenzeitlich die Mehrheit der Kommission der Meinung, dass es keine Regelung brauche. Ideologische Grabenkämpfe haben eine klare Diskussion verunmöglicht. Was bei der SVP noch konsequent ist, ist bei allen anderen Parteien nichts als ein unverständlicher Schwenker. Aus Sicht der Minderheit wurde die Rechtssicherheit zugunsten ideologischer Grundsätze geopfert, und zwar zulasten von Unternehmen und Arbeitnehmern, welche weiterhin im Ungewissen und damit in der Rechtsunsicherheit verbleiben.

Das Argument, die Vorlage sei zu kompliziert, greift eindeutig zu kurz. Das Kaskadenprinzip mag zwar nicht einfach sein, aber es ist immerhin klar. Jeder weiss, was er darf und was er nicht darf. Auch das Argument der Gewerkschaften, dass man nicht direkt eine Behörde kontaktieren könne, ist verfehlt. Es ist richtig, dass man zuerst den Arbeitgeber informiert und erst dann, wenn dieser untätig bleibt, einen Schritt weitergeht. Warum Gewerkschaftssekretäre in diesem Bereich eine beratende Funktion hätten einnehmen können, wurde uns, der Minderheit, in der gesamten Debatte nie klar.

Nochmals: Die Minderheit wollte und will eine Regelung. Bei den Details wären wir durchaus offen gewesen zu diskutieren, so beispielsweise beim Vorschlag des Arbeitgeberverbands zu Artikel 321ater. Die Mehrheit will dies aber nicht. Die Mehrheit will offensichtlich keine Regelung. Sie will die Frage des Whistleblowings nicht klären. Aus Sicht der Minderheit zielt die Mehrheit hier an der Realität des bestehenden Whistleblowings vorbei, besonders, da der Bund mit seiner Regelung bereits bewiesen hat, dass dieses einen positiven und guten Effekt hat.

In diesem Sinn hätten wir eine zwar nicht einfache, sprachlich vielleicht nicht perfekte, aber gleichwohl gute und schlanke Lösung gehabt. Vor allem aber hätten wir eine Regelung und damit Rechtssicherheit gehabt. Wenn wir dieses Gesetz heute hier versenken, dann wird es an dieser Rechtssicherheit fehlen.

Die CVP-Fraktion steht ganz klar für die Sicherheit der Unternehmen und der Arbeitnehmer. Wir bitten Sie, die Minderheit zu unterstützen.

de la Reussille Denis (G, NE): Le moins que l'on puisse dire, c'est que le message du Conseil fédéral sur la révision partielle du Code des obligations concernant la protection en cas de signalement d'irrégularités par le travailleur traîne dans les méandres du Département fédéral de justice et police.



AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Erste Sitzung • 03.06.19 • 14h30 • 13.094
Conseil national • Session d'été 2019 • Première séance • 03.06.19 • 14h30 • 13.094



Depuis la motion Gysin Remo 03.3212, adoptée par notre conseil en 2007, et novembre 2013, date de la première proposition du Conseil fédéral, le message aurait dû être remanié, amélioré, simplifié pour être aujourd'hui mûr pour l'adoption. Malheureusement, le compte n'y est pas, et pour prendre une image végétale, le message du Conseil fédéral est plutôt à composer.

Pour notre groupe, une véritable protection pour les lanceurs d'alerte est fondamentale. Malheureusement, le projet du Conseil fédéral ne permet aucunement d'atteindre cet objectif.

Pour le groupe des Verts, un des éléments inacceptables, c'est la procédure en cascade qui prévoit que l'on doive d'abord s'annoncer à l'employeur, ensuite à l'autorité et finalement au public, ce qui est évidemment extrêmement complexe. Il est difficile de comprendre quelles sont les étapes qu'il faut suivre pour s'assurer de ne pas compromettre sa situation en tant qu'employé. Il faudrait que les possibilités d'annonce soient plus accessibles, plus visibles et plus claires. Les conditions qu'il faut remplir pour s'adresser aux autorités compétentes et au public sont extrêmement complexes et multiples, ce qui limite fortement le pouvoir d'action des travailleurs et rend le rôle, par exemple, des syndicats inopérant.

Dans le message du Conseil fédéral, il est également indiqué que l'information des partenaires sociaux, dans le cadre de leur activité, n'entre pas dans le domaine d'application du projet et reste soumise au régime actuel. Or, à nos yeux, les syndicats doivent avoir la possibilité d'être consultés au même titre que les avocats.

De plus, il est difficilement compréhensible d'admettre que le travailleur doive avoir subi des représailles avant de pouvoir recourir à l'autorité. Il est indiqué dans le message que "le travailleur peut s'adresser directement à l'autorité s'il peut raisonnablement conclure que le signalement à l'employeur ne produira pas d'effet ... ou si les réactions de l'employeur dans des cas antérieurs ont été insuffisantes". On peut se demander comment savoir si l'action de l'employeur produira des effets ou pas. Cette question est difficile à résoudre, tout comme celle de savoir que faire s'il n'y a pas de cas antérieur qui a déjà été signalé, si le travailleur se retrouve confronté à une situation, mais n'a pas d'information sur la manière dont la situation a été réglée antérieurement par l'employeur.

Dans la perspective du signalement public, le travailleur serait également confronté à plusieurs obstacles. Il devrait prouver qu'il pense de bonne foi que les faits sont véridiques. Il ne faudrait pas que l'autorité l'ait informé avant ou qu'il ait été licencié au préalable par son employeur ou qu'il ait subi encore d'autres représailles. Dans tous les cas de figure, il devrait, pour pouvoir ensuite s'adresser au public, se trouver dans une position d'infériorité, dans une situation difficile où ses intérêts auraient subi des dommages.

Si l'on met en balance les risques de licenciement abusifs que court le travailleur avec la sauvegarde des intérêts de l'employeur, il est clair que la balance penche largement en faveur de l'employeur. Or le signalement d'irrégularités est un domaine d'intérêt public, mais la protection contre le licenciement abusif n'est pas améliorée. Si le travailleur signale de manière tout à fait licite une irrégularité, il peut quand même être éventuellement licencié.

Signalons par ailleurs que, selon une enquête de l'Union européenne, cette dernière estime la perte financière potentielle due à l'absence de protection des lanceurs d'alerte à près de 6 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne dans le seul domaine des marchés publics. Il serait donc essentiel que la protection des lanceurs d'alerte soit réelle et efficace.

Pour toutes ces raisons, le groupe des Verts rejettéra ce projet du Conseil fédéral en suivant la majorité de la commission.

Je prie ma collègue rapporteuse de langue allemande de m'excuser d'avoir empiété sur son temps de parole.

Bregy Philipp Matthias (C, VS): Geschätzter Kollege de la Reussille, Sie wollen hier die Gewerkschaftssekretäre den Anwälten gleichstellen. Wie wollen Sie die Geheimniswahrung bewerkstelligen, wenn ein Gewerkschaftssekretär anders als ein Rechtsanwalt keinem Berufsgeheimnis unterliegt?

de la Reussille Denis (G, NE): Tout d'abord, cher Monsieur Bregy, ce serait plus facile pour moi si vous aviez posé votre question dans la langue de Molière!

Je précise que je ne suis pas juriste mais que, pour moi et pour mon groupe, c'est une simple question de bon sens en termes de protection des travailleurs.

Marti Min Li (S, ZH): Diese Vorlage ist eigentlich ein gutes Beispiel dafür, dass gut gemeint nicht immer ganz gut geraten ist. Das Anliegen hat eine lange Geschichte – die Kommissionssprecher haben es ausgeführt. Offensichtlich aber hat diese lange Geschichte nicht dazu geführt, dass wirklich eine für alle Seiten befriedigende Lösung gefunden werden konnte. Wir haben Anhörungen in der Kommission für Rechtsfragen durchgeführt, wir haben Vertreterinnen von Gewerkschaften, Arbeitgeber, Arbeitsrechts- und Korruptionsexpertinnen angehört, und das Fazit war relativ ernüchternd. Wir haben uns als SP immer für einen besseren Schutz von



Whistleblowern eingesetzt, wir glauben aber, dass diese Vorlage diesem Anliegen nicht gerecht wird. Das Meldeverfahren, die sogenannte Kaskade, ist immer noch sehr kompliziert und birgt immer noch die Gefahr, dass es sich für potenzielle Whistleblowerinnen und Whistleblower nicht lohnt oder es ihnen sogar schadet, wenn sie sich diesem Verfahren aussetzen. Der Umgang mit Whistleblowing

AB 2019 N 807 / BO 2019 N 807

ist nicht ganz trivial, denn ein Arbeitgeber kann und muss eine gewisse Loyalität verlangen, aber gleichzeitig muss gewährleistet werden, dass ein Whistleblower – und wir reden hier immerhin von Korruption oder Missständen – einen gewissen Schutz erfährt, wenn er sich eben gegen diese Missstände zur Wehr setzt. Wenn er oder sie sowieso mit einer Kündigung rechnen muss, wenn er oder sie Missstände meldet, dann ist das ein sehr starkes Mittel dafür, dass sich eine solche Person eben nicht an das korrekte Verfahren halten wird. Das Gleiche gilt auch für eine Kaskade, die so kompliziert ist, dass man sie fast nicht versteht, wenn man nicht auf eigene Kosten einen Anwalt oder eine Anwältin hinzuzieht. Das bringt auch den Arbeitgebern nichts, es bringt auch nicht mehr Rechtssicherheit, und es schafft mehr Unsicherheiten, als es Probleme löst. Aus diesem Grund sind wir der Meinung, dass ein schickliches Begräbnis dieser Vorlage hier sinnvoller ist, als noch an ihr herumzubasteln, und unterstützen die Mehrheit.

Fehlmann Rielle Laurence (S, GE): La délégation socialiste était entrée en matière sur le premier projet de loi avant son renvoi au Conseil fédéral, car le principe de protéger les lanceurs d'alerte nous semblait tout à fait important et nécessaire. Il est donc erroné de dire, comme l'a fait le porte-parole du groupe PDC, que la majorité de la commission est contre la protection des lanceurs d'alerte et serait opposée à un changement de loi.

Néanmoins, après avoir examiné attentivement le nouveau projet et avoir entendu les personnes lors des auditions, nous pouvons y relever plusieurs défauts.

La première critique, et la plus fondamentale, porte sur le fait que la logique choisie se place exclusivement du point de vue de l'obligation de fidélité de l'employé, ce qui le met dans une position d'infériorité vis-à-vis de l'employeur. Selon le projet, on ne se place pas au niveau de la protection dont devrait bénéficier les lanceurs d'alerte mais du point de vue des infractions qu'ils pourraient peut-être commettre. Cette conception a été critiquée par plusieurs personnes entendues, non seulement par des représentants des syndicats, mais aussi par des juristes qui bénéficient d'une grande crédibilité.

La procédure en cascade a déjà été passablement détaillée et critiquée. En effet, ce système peut paraître intéressant, mais en fait on s'aperçoit qu'il est beaucoup trop restrictif et qu'il met l'employé dans une situation d'infériorité. En effet, pour comprendre ce système en cascade, qui est très compliqué, on nous a présenté en commission un schéma très difficile à comprendre. Une personne qui ne serait pas juriste aurait donc beaucoup de peine à savoir si elle ne risque pas d'enfreindre la loi à chaque étape de cette cascade, à savoir quand elle peut s'adresser à la bonne personne au sein de l'entreprise, ou si elle peut s'adresser à l'autorité et enfin au public. Tout cela est effectivement beaucoup trop restrictif, et donc cette bonne intention de départ, de protéger les lanceurs d'alerte, aboutit à l'encontre du but recherché. C'est la raison pour laquelle, comme il n'était pas possible de proposer un refus d'entrée en matière, celle-ci ayant déjà été votée, nous avons déposé des propositions visant à biffer les unes après les autres les nouvelles dispositions et enfin à rejeter le projet lors du vote sur l'ensemble.

Si cette nouvelle législation entrat en vigueur, elle serait probablement contraire à la Convention européenne des droits de l'homme et aux conventions de l'OIT que la Suisse a signées.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de rejeter ce projet lors du vote sur l'ensemble.

Markwalder Christa (RL, BE): Der bessere Schutz von Whistleblowern ist ein politisch wichtiges Anliegen, das in unserem Parlament seit vielen Jahren hängig ist. Wer effektive Missstände an seinem Arbeitsplatz aufdeckt oder aufgedeckt hat und damit an die Öffentlichkeit geht, setzt heutzutage oft seine Arbeitsstelle und damit seinen Lebensunterhalt aufs Spiel. Meistens ist das Vertrauensverhältnis dann zerstört, sodass eine Weiterbeschäftigung für beide Seiten nicht zumutbar ist.

Der Bundesrat hat zweimal versucht, klare Regeln für den Schutz von Whistleblowern gesetzlich zu formulieren. Die Versuche sind jedoch beide Male misslungen, da zu kompliziert, zu bürokratisch und zu wenig praxisnah. Die FDP-Liberale Fraktion begrüßt eigentlich die vorgesehenen Eskalationsstufen, wonach Unregelmäßigkeiten zuerst intern gemeldet werden müssen, danach die zuständige Behörde orientiert wird und als Ultima Ratio die Öffentlichkeit. 65 Prozent der Schweizer Unternehmen kennen interne Meldestellen, bei denen man auch anonym Missstände melden kann. Dies liegt im eigenen Interesse der Unternehmen. Denn



so kann Fehlverhalten bis hin zu Korruption oder Betrug intern bekämpft werden, ohne dass die Reputation des Unternehmens in der Öffentlichkeit beschädigt wird.

Allerdings ist die gesetzliche Anleitung, wie rechtlich korrektes Whistleblowing funktionieren soll – das heisst, unter welchen Umständen ein Mitarbeitender oder eine Mitarbeitende an welche Adressatin in welcher Reihenfolge eine Meldung einer Unregelmässigkeit erstatten kann –, auch beim zweiten Versuch des Bundesrates misslungen. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat deshalb Hearings mit interessierten Verbänden und Organisationen durchgeführt. Dabei wurde die Vorlage allseits kritisiert. Insbesondere auch die Gewerkschaften monierten, das "Kochrezept" zum gesetzlich zulässigen Whistleblowing sei viel zu kompliziert und würde im Ergebnis keinen besseren Schutz von Whistleblowern bewirken.

Der Bundesrat führt in seiner Botschaft zu den vorgenommenen Anpassungen seit der ersten Vorlage Folgendes aus – ich zitiere aus der Zusatzbotschaft des Bundesrates, Seite 1415 -: "Die Artikel 321abis-321aquinquies des ersten Entwurfs regeln die Voraussetzungen der Meldung an den Arbeitgeber und an die zuständige Behörde sowie die Information der Öffentlichkeit. Sie bilden den grössten Teil der Normen und werden stark vereinfacht. An den Artikeln 321asexies, 321asepties, 328 Absätze 1 und 3, 336 Absatz 2 Buchstabe d sowie 362 Absatz 1 des ersten Entwurfs wurden nur geringfügige redaktionelle Änderungen vorgenommen. Am Anfang der Regelung wurde zudem ein neuer Artikel 321abis0 eingefügt. Er hält die allgemeine Regel fest und führt als 'Wegweiser'-Artikel die nachfolgenden Bestimmungen ein. Er enthält zudem die Definition des Begriffs 'Unregelmässigkeit'." Diese technokratischen Ausführungen zeigen exemplarisch auf, dass diese Vorlage zwar gut gemeint ist, ein bestehendes Problem anpacken will, jedoch viel zu kompliziert und deshalb in der Praxis wohl weitgehend wirkungslos ist.

Aus all diesen Gründen kommtt unsere Fraktion zusammen mit der überwiegenden Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen zum Schluss, diese Vorlage sei heute trotz jahrelangen Vorarbeiten schicklich zu beerdigen. Und ich muss Ihnen noch zugestehen, Frau Bundesrätin Keller-Sutter, dass Sie die vierte Justizministerin sind, die sich mit dieser Vorlage beschäftigt; an Ihnen kann es also nicht liegen, wenn wir diese Vorlage heute zu Grabe tragen.

Geht man von eigenverantwortlichen und loyalen Mitarbeitenden aus, dürfte die Eskalationskaskade logisch erscheinen, nämlich Unregelmässigkeiten zuerst intern, dann, wenn sie nicht behoben werden, bei der zuständigen Behörde zu melden und erst dann die Öffentlichkeit zu suchen. Diese Kaskade braucht nicht explizit in schwerverständlichen Normen im Obligationenrecht niedergeschrieben zu werden, weshalb ich Sie im Namen der FDP-Liberalen Fraktion bitte, der Kommissionsmehrheit zu folgen und diese Vorlage in der Gesamtabstimmung abzulehnen.

Flach Beat (GL, AG): Ich weiss gar nicht, mit welchem Zitat ich starten soll: Der Berg hat eine Maus geboren, und die will jetzt auch niemand mehr. Im Ernst: Wir sind seit 2013 mit dem Thema Whistleblowing unterwegs. Wir versuchen, gesetzestechnisch eine Lösung zu finden, um im Spannungsfeld zwischen der Treuepflicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf der einen Seite und einer allgemeinen Staatsbürgerpflicht oder dem Wunsch nach einem reinen Gewissen auf der anderen Seite eine Möglichkeit zu schaffen, dass Personen, die an ihrem Arbeitsplatz von

AB 2019 N 808 / BO 2019 N 808

Unregelmässigkeiten erfahren, diese Kenntnis weitergeben können, in extremis damit sogar an die Öffentlichkeit gelangen können, wenn ihnen innerhalb des Betriebes niemand Gehör schenkt. Es geht aber auch darum, dass sie einen Kündigungsschutz oder sonst einen Schutz erhalten, dass sie nicht entlassen werden, wenn sie das tun und ihre Pflichten erfüllen.

Der erste Entwurf war relativ kompliziert und ausladend formuliert. Wir haben 2015 gefunden, dass es immer noch wichtig sei, dass wir etwas tun, dass wir im Obligationenrecht, im Bereich des Einzelvertragsrechts, etwas niederschreiben und hier diesen Schutz einführen. Aber wir haben gesagt: Bundesrat, mach es bitte etwas einfacher. Der Bundesrat hat das getan, und ich muss sagen, gesetzestechnisch eigentlich brillant. Es ist gut ausgeführt. Es ist nicht so, dass das irgendwie schlecht wäre. Niemand sagt, dass das schlecht wäre. Es ist einfach kompliziert. Es ist kompliziert und nicht zumutbar, wenn ich das als Arbeitnehmer lesen muss und feststelle, dass ich womöglich am Schluss einen Rechtsanwalt brauche, bevor ich tatsächlich eine Meldung machen kann, wenn ich von einer Ungeheuerlichkeit im Betrieb erfahre und sich die Vorgesetzten nicht dafür interessieren oder sogar in diese Vorgänge involviert sind – und am Schluss habe ich dann trotzdem keinen Schutz.

Es ist auch nicht so, dass wir hier einen riesigen Schwenker machen. Wir haben von Anfang an gesagt, es müsse in unserer Gesellschaft praktikabel und möglich sein, dass man solche Meldungen macht. Jetzt sind



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Erste Sitzung • 03.06.19 • 14h30 • 13.094
Conseil national • Session d'été 2019 • Première séance • 03.06.19 • 14h30 • 13.094



wir halt einfach von der Wirtschaft überholt worden. Über 60 Prozent der Unternehmen haben heute eine Regelung für Whistleblowing; Angestellte können sich melden, auch anonym, wenn sie von Unregelmässigkeiten erfahren. Wenn sie von Korruption oder Übergriffen erfahren usw., können sie das melden. Das ist richtig so, und es ist wichtig. Es ist auch wichtig für die Unternehmen. Auch hier hat ein Wandel stattgefunden. Die Unternehmungen haben nämlich festgestellt, dass es für sie und ihre wirtschaftliche Tätigkeit und auch für ihr Renommee wichtig ist, dass Whistleblowing innerhalb der Firmen vorkommen kann, dass gemeldet werden kann und dass das wirkungsvoll ist, weil sie damit ihre geschäftlichen Risiken vermindern können.

Jetzt haben wir die seltsame Situation, dass wir halt schon einmal auf das Geschäft eingetreten sind und die Vorlage zurückgewiesen haben, und jetzt liegt dieses Projekt wieder vor. Wir werden es jetzt durchberaten, und am Schluss wird die Mehrheit, und die Grünliberalen gehören auch dazu, dieses Projekt dann halt eben beerdigen. Wir tun dies nicht, weil wir nicht glauben, dass Whistleblowing innerhalb der Gesellschaft und in der Privatwirtschaft etwas Wichtiges ist, sondern weil wir glauben, dass sich das Problem mit diesem Vorschlag nicht lösen lässt; die Unternehmungen haben selbst schon sehr viel zu einer Lösung beigetragen.

Ich bitte Sie deshalb, überall der Mehrheit zu folgen und am Ende dieses Projekt halt zu beerdigen.

Egloff Hans (V, ZH): Sie haben es gehört: Die RK-NR beantragt Ihnen mit 19 zu 4 Stimmen, den Entwurf des Bundesrates zu diesem Geschäft abzulehnen.

Ich brauche nicht zu wiederholen, was vier oder fünf Redner vor mir auch schon gesagt haben. Vielleicht immerhin dies: Der zweite Versuch des Bundesrates hat nicht viel Erhellenderes gebracht. Die Bestimmungen waren weder klarer noch einfacher. Oder umgekehrt ausgedrückt: Sie blieben kompliziert und wenig verständlich.

Die Kommission hat Anhörungen mit den Sozialpartnern durchgeführt, bei denen zuletzt auch Ablehnung festzustellen war. Die angehörten Experten äusserten eigentlich nichts anderes als Skepsis zu dieser Vorlage. Vielleicht auch den Versuchen des Bundesrates und der Räte geschuldet sind die vielen Bemühungen privater Unternehmungen, die inzwischen funktionierende interne Meldemechanismen installiert haben.

Das Melden von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes unter gewissen Umständen ja zulässig. Die Kommission für Rechtsfragen lehnt es nun ab, diese Voraussetzungen ins Obligationen-, ins Arbeitsrecht zu überführen, und verweist mit ihrem Antrag auf eigentliches Richterrecht. Diesem Antrag schliesst sich die SVP-Fraktion an.

Vogler Karl (C, OW): Namens der CVP-Fraktion ersuche ich Sie, dem neuen Antrag des Bundesrates zuzustimmen und die Vorlage in der Gesamtabstimmung anzunehmen.

Erlauben Sie mir vorab, meinem und dem grossen Unverständnis der CVP-Fraktion gegenüber dem Antrag der Mehrheit, sämtliche Artikel zu streichen und in der Gesamtabstimmung abzulehnen, Ausdruck zu verleihen. Dies steht vor dem Hintergrund, dass der Nationalrat seinerzeit mit 134 zu 49 Stimmen bei 1 Enthaltung auf die Vorlage eingetreten ist und diese einzig zwecks einer besseren und verständlicheren Formulierung – unter Beibehaltung notabene der Grundstruktur der Vorlage, namentlich was die Kaskade betrifft – an den Bundesrat zurückgewiesen hat. Nachdem nun der entsprechend überarbeitete Entwurf vorliegt, soll er abgelehnt werden, ohne dass sich die Ausgangslage tatsächlich geändert hätte und obwohl sich die Wirtschaft anlässlich der im April dieses Jahres von der RK-NR durchgeföhrten Anhörungen klar für die Vorlage ausgesprochen hat und obwohl die Vorlage auf der anderen Seite des politischen Spektrums auf dem Vorstoss eines ehemaligen SP-Kollegen basiert, der Motion Gysin Remo 03.3212, "Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption". Zugegeben, das Thema Whistleblowing ist vielschichtig und das Zusammenfügen der unterschiedlichen Interessen anspruchsvoll. Alleine diese Tatsache darf uns als Gesetzgeber aber nicht davon abhalten, hier einen Interessenausgleich zu finden, denn eine gesetzliche Regelung schafft Rechtssicherheit – Rechtssicherheit sowohl für die Unternehmen, die Organisationen, als auch für die, die allenfalls ein verbrecherisches Vorgehen aufdecken wollen und müssen. Sollte die Vorlage heute abgelehnt werden, ist es nicht so, dass es keine Whistleblower mehr geben wird, und es ist auch nicht so, dass in Unternehmen keine Rechtsverletzungen mehr vorkommen werden. Spätestens beim nächsten medial bekanntgewordenen Whistleblowing-Fall wird der Ruf nach einer Regelung wieder lautwerden. Das ist so sicher wie das Amen in der Kirche.

Wenn heute gesagt wurde, die Vorlage sei zu kompliziert, so hält dieser Einwand einer vertieften Prüfung nicht stand. Wohl ist etwa die Regelung in Artikel 22a des Bundespersonalgesetzes einfacher ausgestaltet, eine solche Regelung würde aber deutlich mehr unbestimmte Rechtsbegriffe beinhalten und wäre gleichzeitig deutlich lückenhafter. Es verbliebe, ähnlich dem heutigen Zustand, ein grosser gerichtlicher Spielraum zulasten der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit. Wenn man ein Kaskadenmodell will, und das haben wir so beschlossen – ausdrücklich beschlossen –, so muss man letztlich auch eine minimale Komplexität akzeptieren,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Erste Sitzung • 03.06.19 • 14h30 • 13.094
Conseil national • Session d'été 2019 • Première séance • 03.06.19 • 14h30 • 13.094



eine Komplexität, die aber in concreto überschaubar ist und den unterschiedlichen Interessen aller Beteiligten angemessen Rechnung trägt; eine Regelung, notabene, die mit gerade einmal acht neuen bzw. ergänzten Artikeln im Obligationenrecht integriert ist, eine Vorlage also, die überaus schlank daherkommt.

Die Vorlage ist, ich habe es gesagt, austariert. Aus Sicht der Arbeitgeber bringt sie eine klare Verbesserung, indem der Grundsatz des Unternehmensschutzgeheimnisses im Gesetz verankert wird. Es gilt die Priorität der internen Meldung. Die Meldung ist primär da zu machen, wo die Unregelmässigkeiten anfallen und wo sie behoben werden müssen. Das ist auch richtig so.

Damit bin ich beim zweiten gewichtigen Vorteil für die Unternehmen, die ein ausreichendes internes System einrichten. Es ist das die Gewissheit, dass es diesfalls keine Behördenmeldungen gibt. Der Gewinn für die Arbeitnehmer ist die Pflicht der Arbeitgeber, bei Unregelmässigkeiten innert angemessener Frist zu reagieren, den Arbeitnehmer über den Eingang der Meldung und deren Behandlung zu orientieren und diesbezüglich genügende Massnahmen zu ergreifen. Die Vorlage stellt insbesondere klar, dass dem Arbeitnehmer bei Meldungen von Unregelmässigkeiten keine Nachteile entstehen dürfen.

AB 2019 N 809 / BO 2019 N 809

Zusammengefasst: Ich ersuche Sie namens der CVP-Fraktion, dem Bundesrat zu folgen und der Vorlage zuzustimmen.

Guhl Bernhard (BD, AG): Wir haben hier eine klassische unheilige Allianz: Die linke und die rechte Ratsseite wollen diese Vorlage versenken. Wir könnten uns eigentlich diese Detailberatung sparen, da beide Ratsseiten bereits angekündigt haben, dass sie die Vorlage versenken möchten. Der linken Ratsseite geht diese Vorlage zu wenig weit. Die Gewerkschaften wollen mehr Kündigungsschutz drinhaben, was es aber nicht hat. Die andere Ratsseite sagt, dass es diese Vorlage gar nicht braucht, sodass man sie gleich ablehnen könnte. Die vom Bundesrat nach der Rückweisung vorgeschlagene Lösung ist jedoch aus Sicht der BDP-Fraktion nicht so kompliziert, wie das etliche Vorredner dargelegt haben. Man kann diese Vorlage verstehen, wenn man will. Jeder Jurist wird sie verstehen – und auch Nichtjuristen werden die Vorlage verstehen, wenn sie diese lesen. Mit der Ablehnung der Vorlage lösen Sie kein einziges Problem. Die BDP-Fraktion anerkennt, dass Whistleblower Probleme am Arbeitsplatz haben können. Daher möchte die BDP-Fraktion, dass diese Personen mehr Rechtsschutz erhalten.

Aus diesem Grund werden wir den neuen bundesrätlichen Anträgen zustimmen. Wir bitten Sie, dies auch zu tun.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Wir sprechen hier über eine Vorlage, die sechs Jahre alt ist. Ich möchte vielleicht noch einmal kurz in Erinnerung rufen, was man mit dieser Vorlage versucht hat: Man hat nämlich versucht, die Situation der Whistleblower zu verbessern. Für den potenziellen Whistleblower sollte eine verlässliche Regelung geschaffen werden, die es ihm erlaubt, vorgängig eben abzuschätzen, ob ein bestimmtes Verhalten zulässig ist oder nicht. Dies könnte sowohl den Interessen der Arbeitnehmer- als auch denjenigen der Arbeitgeberseite dienen.

Wenn man ein solches Ziel erreichen will, muss die Vorlage einen gewissen Detaillierungsgrad aufweisen, damit sie überhaupt von Nutzen ist. Es ist aber wohl dieser Detaillierungsgrad, der teilweise jetzt zum Vorwurf der Komplexität geführt hat. Schliesslich ist immer wieder zu hören, die Vorlage sei auch inhaltlich kompliziert. Dabei ist eigentlich die Grundstruktur einfach. Im Zentrum steht nämlich der Grundsatz, dass Informationen, die das Unternehmen betreffen und die als Geschäftsgeheimnis anzusehen sind, nicht nach aussen getragen werden dürfen. Das gilt übrigens ausschliesslich für private Unternehmen und nicht für die öffentliche Verwaltung, wo die Situation eine andere ist. Die Öffentlichkeit hat bei einem privaten Unternehmen zwar in der Regel ein Interesse an der Behebung eines Missstandes, vor allem, wenn es sich um Widerhandlungen gegen das Straf- oder Verwaltungsrecht handelt. Ein Recht auf Kenntnis des Missstandes haben aber grundsätzlich nur das Unternehmen selber sowie seine Eigner, nicht aber die Allgemeinheit.

Whistleblowing soll daher primär innerhalb des Unternehmens stattfinden. Das Unternehmen hat ja in der Regel selbst das grösste Interesse daran, einen allfälligen Missstand zu beheben. Gerade deshalb sieht die Vorlage auch vor, wie der Arbeitgeber im Fall einer Meldung vorzugehen hat.

Ich möchte nicht auf das Kaskadensystem eingehen, es wurde Ihnen durch verschiedene Vorrednerinnen und Vorredner vorgestellt. Wie gesagt, die Grundkonzeption ist relativ einfach. Die Umsetzung in einem Gesetzesentwurf – ich glaube, hier liegt ein Teil des Problems – ist es aber nicht. Der Entwurf von 2013 war zugegebenermassen teilweise recht umständlich formuliert. Die Arbeiten, die wir in Umsetzung des parlamentarischen Auftrages vorgenommen haben, haben dann aber gezeigt, dass der Spielraum für eine Vereinfachung nicht



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Erste Sitzung • 03.06.19 • 14h30 • 13.094
Conseil national • Session d'été 2019 • Première séance • 03.06.19 • 14h30 • 13.094



sehr gross war. Es konnten zwar gewisse Vereinfachungen erreicht werden, ohne dass das Grundkonzept infrage gestellt wurde. Ohne Inhaltsverluste war es aber nicht möglich, einen einfachen Gesetzestext vorzulegen.

Ich möchte an dieser Stelle auch namens des Bundesrates nochmals darauf hinweisen, dass der Auftrag des Parlamentes im Jahr 2015 nicht lautete, das Konzept oder den Inhalt der Vorlage zu überdenken oder sogar neu zu gestalten. Der Ständerat hat als Erstrat die Vorlage mit minimalen Anpassungen verabschiedet. In der Differenzbereinigung hat der Kommissionssprecher im Ständerat anlässlich der erneuten Beratung über die Rückweisung, mit dem Auftrag, den Entwurf einfacher und verständlicher zu formulieren, explizit festgehalten: "An der Grundstruktur der Vorlage soll jedoch festgehalten werden ... Das gilt namentlich, was die Kaskade Arbeitnehmer, Behörde, Öffentlichkeit sowie den Anreiz für die Schaffung interner Meldestellen in den Unternehmungen betrifft." (AB 2015 S 783f.) Aber auch im Nationalrat hat sich der Sprecher der Kommission in dem Sinne geäussert, dass die Kaskade nicht infrage gestellt werden solle. Gesagt wurde auch, dass die Rückweisung nicht etwa dazu dienen dürfe, an der Vorlage Änderungen inhaltlicher Art vorzunehmen. Gleichzeitig wurden bereits damals Zweifel laut, ob es gelingen könnte, das Ziel der sprachlichen Vereinfachung umzusetzen.

Ich meine, dass der Bundesrat den Auftrag erfüllt hat, den Sie ihm gegeben haben. Inhaltlich liegt heute eine umsetzbare Vorlage auf dem Tisch, mit welcher das Problem, die bestehende Rechtsunsicherheit, das hat Herr Bregy auch gesagt, so weit wie möglich behoben werden könnte.

Es ist nun an Ihnen zu entscheiden, ob in dieser Sache nach wie vor Handlungsbedarf besteht. Wenn Sie den Handlungsbedarf bejahen, haben Sie eine Vorlage auf dem Tisch, mit welcher der Auftrag aus Sicht des Bundesrates erfüllt ist – Sie haben diesen Auftrag erteilt. Sie können aber auch der Mehrheit Ihrer Kommission folgen und die Vorlage nach der Detailberatung ablehnen. Der Bundesrat – ich habe es gesagt – hat den Auftrag erfüllt. Sie entscheiden heute, ob Sie an diesem Auftrag festhalten oder ob Sie den Auftrag wieder zurücknehmen. Der Bundesrat wird selbstverständlich beide Ergebnisse akzeptieren, so, wie er das immer tut. Wenn Sie die Vorlage jetzt ablehnen – das ist, das möchte ich schon auch sagen, angesichts der Mehrheitsverhältnisse aufgrund der Voten der Fraktionen sehr wahrscheinlich –, möchte ich aus Sicht des Bundesrates festhalten, dass es keine schnelle neue Lösung geben wird. Die Positionen und die Vorstellungen insbesondere der Sozialpartner gehen weit auseinander. Die einen möchten einen erweiterten Kündigungsschutz, die anderen – also die Wirtschaft und auch die bürgerlichen Parteien – sind sehr skeptisch. Es ist nicht realistisch, dass wir hier schnell einen gemeinsamen Nenner finden würden. Eine bessere Vorlage ist deshalb nicht am Horizont. Ich sage das auch, damit Sie nicht irgendwie der Illusion erliegen, man könne dann einen Vorstoß machen, wenn die Vorlage heute abgelehnt wird, man finde dann sofort eine neue Lösung. Dies dürfte nicht der Fall sein. Ich bitte Sie, dies zu beherzigen, wenn Sie heute entscheiden.

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: Vous avez entendu les arguments pour ou contre le projet du Conseil fédéral. Vouloir protéger les lanceurs d'alerte est certainement un but louable. La question est de savoir si la proposition du Conseil fédéral apporte plus ou moins de protection que le droit en vigueur. Actuellement, vous pouvez aller devant un juge et lui dire que vous avez été licencié de façon abusive, parce que revancharde, du fait que vous avez signalé, de bonne foi, un dysfonctionnement ou une illégalité par ailleurs fondée. Et, pour avoir une assez grande pratique des tribunaux en matière de droit du travail, je suis absolument persuadé que le licenciement abusif, de cas en cas, lorsqu'on a licencié pour des raisons revanchardes, sera – il l'est déjà – reconnu.

Aussi, en donnant une méthode compliquée dans laquelle l'employeur ordinaire ne s'y retrouve pas, même avec un GPS, va-t-on l'aider à éviter cette éventuelle conséquence? A mon avis non, car lorsque vous donnez la méthode du signalement immunisé, parce que vous avez parfaitement respecté chacune des étapes, vous donnez en même temps la garantie à l'employeur que si quelqu'un n'a pas respecté une des étapes, le licenciement ne sera pas abusif et, à la fin, cette idée de protection – comme cela arrive dans d'autres domaines du droit – peut en venir à ne pas protéger, voire à

AB 2019 N 810 / BO 2019 N 810

moins protéger que ce que la jurisprudence – si on lui laisse le temps d'être élaborée – sera capable de faire autour de la problématique du lancement d'alerte – une problématique moderne – alors que nous avons tous le souci de protéger les lanceurs d'alerte. La question est de savoir si la méthode proposée est efficace ou si elle ne l'est pas.

Il va y avoir un vote général, à l'article 221a, valable pour un ensemble d'articles. Si vous suivez la majorité de la commission, l'ensemble de ces articles seront biffés et il ne restera du projet que le titre; vous pourrez alors



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Erste Sitzung • 03.06.19 • 14h30 • 13.094
Conseil national • Session d'été 2019 • Première séance • 03.06.19 • 14h30 • 13.094



rejeter le projet lors du vote sur l'ensemble.

Arslan Sibel (G, BS), für die Kommission: Bereits die Anhörungen haben deutlich gezeigt, dass auch die Zusatzbotschaft des Bundesrates mehrheitlich auf wenig Begeisterung oder auf klare Ablehnung stösst, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Seitens der Gewerkschaften und von auf Whistleblowing spezialisierten Experten wird die Vorlage als eine bürokratische Scheinlösung bezeichnet, obwohl sie sich eigentlich auf die Einführung eines spezifischen Schutzes von Whistleblowerinnen und Whistleblowern gefreut hatten. Die vorliegende Lösung entspreche überhaupt nicht den Erwartungen der Arbeitnehmenden. So sei im Entwurf beispielsweise in unverhältnismässiger Weise eine Vorwegnahme der Interessenabwägung, welche bislang die Gerichte vornehmen, vorgesehen. Die Vorlage sei auch immer noch nicht verständlich.

Die Wirtschaft unterstützt grundsätzlich die vorgeschlagene Informationskaskade. Aber auch sie ist nicht gerade zufrieden. So fehle in der neuen Vorlage der Hinweis, dass gesetzes- und treuepflichtwidrige Meldungen keinen Schutz vor Kündigungen oder sonstigen Nachteilen geniessen. Zudem sei klarzustellen, dass nur dem Arbeitnehmer entstehende Nachteile, welche durch die Arbeitgeberinnen verursacht werden, eine Meldung im Einklang mit der Treuepflicht des Arbeitnehmers rechtfertigen. Schliesslich wurde der Entwurf auch seitens der Wissenschaft als zu umfangreich, technisch und kompliziert bezeichnet.

In der Diskussion mit den Experten wurde seitens der Kommission bemängelt, dass diverse Begriffe nicht sehr klar seien, so z. B. der Begriff "Unregelmässigkeiten". Auch wurden Sinn und Wirkung der vorgesehenen Kaskade diskutiert, ebenso der Schutz der Arbeitnehmenden bei einem gerechtfertigten Whistleblowing.

Die EU und England haben ein allgemeines Gesetz beziehungsweise eine Richtlinie verabschiedet. Deshalb stand in der Kommission auch die Einführung einer Rahmengesetzgebung zur Debatte, weil die Vorlage des Bundesrates nur den privaten Sektor betrifft. In der Bundesverwaltung wird Whistleblowing im Bundespersonalgesetz geregelt.

In der Detailberatung war sich die Mehrheit der Kommission darin einig, dass die Vorlage sehr komplex ist und keine Vereinfachung und Rechtssicherheit bringt – im Gegenteil. Man zeigte dem Bundesrat gegenüber zwar Verständnis, dass er einen Vorschlag unterbreitet hat. Trotzdem überzeugte aber die Vorlage nicht. Sie wurde als noch zu schwerfällig und zu komplex bezeichnet, und sie enthalte eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, was nicht im Sinne der Rechtsanwender sein kann.

Mit der Kaskadenlösung versucht der Bundesrat zwar, eine Struktur hineinzubringen, aber gemäss der Kommissionsmehrheit macht es diese Kaskade für die Betroffenen viel schwieriger, sich zurechtzufinden in der Frage, ob sie richtig oder falsch gehandelt haben oder handeln werden. Gemäss dem Kaskadenverhalten muss sich der Hinweisende zuerst an den Arbeitgeber, dann an die Behörde und schliesslich an die Öffentlichkeit wenden. Es gibt aber hierzu auch viele Ausnahmen – ein Verfahren also, das ohne anwaltliche Hilfe kaum zu bewerkstelligen wäre.

Ein Teil der Kommission fand die Kaskadenregelung zur Sicherung der Treuepflicht gegenüber dem Arbeitgeber und des Geheimnisschutzes gegenüber dem Unternehmer einen Schritt in die richtige Richtung, aber die Lösung sei trotzdem nicht befriedigend, weil damit einerseits für eine detaillierte Anleitung, wie im Einzelfall vorzugehen ist, keine befriedigende Lösung gefunden wurde und andererseits Unternehmen die Sache bereits heute mit Compliance- und internen Meldestellen ernst nehmen. Ein anderer Teil der Kommission war klar der Meinung, dass der bisherige Kündigungsschutz als solcher nicht genügt. Man müsse daher eine neue, bessere Lösung finden.

Beide Ziele wurden gemäss der Mehrheit Ihrer Kommission verfehlt, ja ins Gegenteil verkehrt. Die vorgeschlagene Lösung will den Schutz der Whistleblowerinnen und Whistleblower in Artikel 321a OR verankern, also bei den Sorgfalts- und Treuepflichten der Arbeitnehmenden.

Die Kommission stellte fest, dass der Entwurf des Bundesrates auch nach seiner Überarbeitung noch sehr kompliziert und für Betroffene schwer verständlich ist, und hat aus den durchgeföhrten Anhörungen den Schluss gezogen, dass die Vorlage von den Sozialpartnern in weiten Teilen nicht mehr unterstützt wird, was vor allem mit der Entschädigung bei der missbräuchlichen Kündigung zusammenhängt. Auch wenn man als Whistleblower alles richtig macht, bekäme man nach einer ungerechtfertigten Kündigung in der Praxis zwei bis drei Monatslöhne und nicht maximal sechs Monatslöhne, wie es das Gesetz vorsieht. Zur Debatte stand gar, eine Kündigungsfrist von zwölf Monaten einzuführen, wobei diese Forderung nicht weiterverfolgt wurde, weil die Vorlage als Ganzes nicht befriedigend war.

Eine Minderheit – wir haben es gehört – unterstützt den Entwurf des Bundesrates und zieht eine klare gesetzliche Regelung der heutigen Situation vor, in der die Sozialpartner mit der Unsicherheit der gerichtlichen Rechtsprechung im Einzelfall konfrontiert sind; deshalb auch der vorliegende Minderheitsantrag, dessen Begründung wir vorher gehört haben. Aus der Kommission war jedoch klar zu hören: Das Bessere ist bekanntlich



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Erste Sitzung • 03.06.19 • 14h30 • 13.094
Conseil national • Session d'été 2019 • Première séance • 03.06.19 • 14h30 • 13.094



der Feind des Guten, und eine bessere Vorlage haben wir nicht.

Deshalb schlägt Ihnen die Kommission mit 19 zu 4 Stimmen vor, sämtliche beantragte Artikel zu streichen und schliesslich den entsprechenden Entwurf des Bundesrates abzulehnen.

Die Kommission empfiehlt Ihnen zudem einstimmig, die Motion Gysin Remo 03.3212, "Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption", abzuschreiben.

Obligationenrecht (Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz) **Code des obligations (Protection en cas de signalement d'irrégularités par le travailleur)**

Detailberatung – Discussion par article

Titel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum neuen Antrag des Bundesrates

Préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la nouvelle proposition du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

AB 2019 N 811 / BO 2019 N 811

Ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 321a Titel

Antrag der Mehrheit

Unverändert

Antrag der Minderheit

(Bregy, Gmür-Schönenberger, Guhl, Vogler)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 321a titre

Proposition de la majorité

Inchangé



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Erste Sitzung • 03.06.19 • 14h30 • 13.094
Conseil national • Session d'été 2019 • Première séance • 03.06.19 • 14h30 • 13.094



Proposition de la minorité

(Bregy, Gmür-Schönenberger, Guhl, Vogler)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 321abis0; 321abis-321asepties; 328 Abs. 1, 3; 336 Abs. 2 Bst. d; 362 Abs. 1

Antrag der Mehrheit
Streichen

Antrag der Minderheit

(Bregy, Gmür-Schönenberger, Guhl, Vogler)
Zustimmung zum neuen Antrag des Bundesrates

Art. 321abis0; 321abis-321asepties; 328 al. 1, 3; 336 al. 2 let. d; 362 al. 1

Proposition de la majorité
Biffer

Proposition de la minorité

(Bregy, Gmür-Schönenberger, Guhl, Vogler)
Adhérer à la nouvelle proposition du Conseil fédéral

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 13.094/18800)
Für den Antrag der Mehrheit ... 142 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 31 Stimmen
(4 Enthaltungen)

Ziff. II

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung

Antrag der Mehrheit
Ablehnung des Entwurfes

Antrag der Minderheit

(Bregy, Gmür-Schönenberger, Guhl, Vogler)
Annahme des Entwurfes

Vote sur l'ensemble

Proposition de la majorité
Rejeter le projet

Proposition de la minorité

(Bregy, Gmür-Schönenberger, Guhl, Vogler)
Adopter le projet



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2019 • Erste Sitzung • 03.06.19 • 14h30 • 13.094
Conseil national • Session d'été 2019 • Première séance • 03.06.19 • 14h30 • 13.094



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 13.094/18801)
Für Annahme des Entwurfes ... 27 Stimmen
Dagegen ... 144 Stimmen
(6 Enthaltungen)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäß Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté