

Fraktionsanfrage SP betreffend Schutz von Whistleblowing in Graubünden (Erstunterzeichnerin Müller)

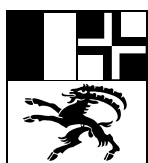
Whistleblowerinnen und Whistleblower leisten einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung von Missständen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie helfen, Korruption, Fehlverhalten und illegale Praktiken ans Licht zu bringen, setzen sich aber dabei oft einem hohen persönlichen Risiko aus. Seit Jahren scheitern die Bemühungen auf Bundesebene, im Bereich Whistleblowing mehr Klarheit zu schaffen. Zudem steht die Schweiz international unter Druck, insbesondere von der OECD, die wiederholt Lücken im Schutz von Hinweisgebenden bemängelt hat. Damit stellt sich die Frage, was der Kanton zur Schliessung dieser Gesetzeslücke beitragen kann.

Die Unterzeichnenden ersuchen die Regierung daher um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Inwiefern orientiert sich Graubünden an internationalen Best Practices oder den Empfehlungen des Bundes, um den Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern zu verbessern?
2. Welche Massnahmen für eine verstärkte gesetzliche Verankerung des Whistleblowerinnen-Schutzes auf kantonaler Ebene sind rechtlich möglich? Welche dieser denkbaren Massnahmen erachtet die Regierung als geeignet?
3. Whistleblowerinnen und Whistleblower setzen sich einem hohen persönlichen Risiko aus. Durch das Aufdecken von Missständen erleiden sie nicht selten einen persönlichen Schaden. Das gilt unabhängig davon, ob die Hinweisgebenden die Missstände mitverursacht haben (vgl. sogenannte «Bonusregelung» beziehungsweise Kronzeugenregelung im Kartellrecht) oder ob sie sich selbst rechtmässig verhalten haben. Gleichzeitig ist das Aufdecken von Missständen im öffentlichen Interesse. Gemäss der Regierung gibt es keine gesetzlichen Grundlagen im Kantons- und Bundesrecht, um Whistleblowerinnen und Whistleblower für das Aufdecken von Missständen und den möglicherweise dadurch erlittenen persönlichen Schaden zu entschädigen. Ist die Regierung der Auffassung, dass eine gesetzliche Grundlage für eine Entschädigung im öffentlichen Interesse ist? Falls ja, wie kann diese auf sinnvolle Art und Weise auf kantonaler Ebene geschaffen werden?

Chur, 24. April 2025

Müller, Horrer, Baselgia, Atanes, Bachmann, Bardill, Biert, Bischof, Cahenzli-Philipp, Dietrich, Gartmann-Albin, Gredig, Kaiser, Kreiliger, Mazzetta, Nicolay, Preisig, Rusch Nigg, Rutishauser, Schläpfer, Tanner, Zindel, Zogg



Sitzung vom

10. Juni 2025

Mitgeteilt den

11. Juni 2025

Protokoll Nr.

432/2025

Fraktionsanfrage SP

betreffend Schutz von Whistleblowing in Graubünden (Erstunterzeichnerin Müller)

Antwort der Regierung

Zu Frage 1: Der Kanton verfolgt die Entwicklungen auf internationaler Stufe und auf Bundesebene aufmerksam. Obwohl (internationale) Best Practices und Empfehlungen nicht bindend sind, wurden und werden sie bei der Weiterentwicklung des Schutzes von Whistleblowing in Graubünden berücksichtigt. Dies zeigt sich daran, dass es auf kantonaler Ebene mehrere Mechanismen im Zusammenhang mit Whistleblowing gibt:

Für Missstände im Beschaffungswesen sieht das kantonale Beschaffungsrecht eine Meldestelle vor, die alle Personen kontaktieren können. Das Personalrecht schützt Mitarbeitende des Kantons, die in gutem Glauben und guten Treuen Missstände melden. Ihnen steht dafür die Meldestelle für Missstände im Personalbereich zur Verfügung. Beide kantonale Meldestellen sind unabhängig und extern. Sie nehmen auch anonyme Meldungen entgegen. Missstände können darüber hinaus auch der zuständigen kantonalen Dienststelle oder deren jeweiligen Aufsichtsbehörde gemeldet werden (vgl. Antwort auf die Frage Perl betreffend Meldung von Missständen, GRP 1 I 2023/2024, S. 110). Weitere Mechanismen gibt es beispielsweise im Gesundheitsbereich (vgl. Antwort auf die Frage Rutishauser betreffend Einrichtung einer Ombuds- und Whistleblowingstelle für das Gesundheitswesen, GRP 5 I 2024/2025, S. 822 f.). Das Thema Whistleblowing hat im Kanton Graubünden punktuell grosse öffentliche Aufmerksamkeit erregt. In der Praxis zeigt sich allerdings, dass es übers Ganze betrachtet wenig Vorkommnisse gibt und die bestehenden Mechanismen funktionieren.

Zu Frage 2: Whistleblowing betrifft verschiedene Rechtsbereiche, insbesondere das Arbeits-, Gesellschafts- und Strafrecht sowie den Datenschutz (siehe Botschaft über die Teilrevision des Obligationenrechts [Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz], BBl 2013 9513, S. 9523 ff.). Für diese Rechtsbereiche ist grösstenteils der Bund allein zuständig. Die Bundesversammlung hat es jedoch wiederholt

abgelehnt, gesetzgeberisch tätig zu werden (Ablehnung der Motion Noser, 23.3844, OECD-Antikorruptionskonvention. Verschärfung der nationalen Umsetzung, im Jahr 2024; Nichteintreten auf die erwähnte Teilrevision des Obligationenrechts im Jahr 2020). Vor diesem Hintergrund ist auf kantonaler Ebene eine Verbesserung des Schutzes von Whistleblowing – insbesondere in der Privatwirtschaft – nicht wirksam möglich. Die im Bundesrecht angelegten Rechtsunsicherheiten liessen sich nicht beseitigen.

Zu Frage 3: Verursachen die Gemeinwesen im Kanton Graubünden erwiesenermassen Schäden, haften sie gemäss Staatshaftungsrecht (vgl. Regierungsbeschluss [betreffend Prüfung der Entschädigungsforderungen von Adam Quadroni] vom 28. Januar 2025 [Prot. Nr. 44/2025], S. 4 ff.). Eine spezialgesetzliche Grundlage für die Leistung einer (freiwilligen) Entschädigung an eine hinweisgebende Person, die im Interesse des Kantons gehandelt hat, besteht im kantonalen Recht nicht. Im Gegensatz dazu gibt es im EU-Recht die Whistleblower-Richtlinie 2019/1937, die auch Bestimmungen zu unterstützenden Massnahmen (wie Prozesskostenhilfe) für den Hinweisgeber enthält und die Mitgliedstaaten anweist, im nationalen Recht Massnahmen zum Schutz vor Repressalien vorzusehen.

Auch in der Schweiz müsste eine solche Regelung auf nationaler Ebene geschaffen werden, da die zu regelnden Bereiche wie Beweislast oder Schadenersatz das Zivilrecht und das Zivilprozessrecht betreffen. Für diese Rechtsgebiete ist der Bund zuständig. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage wäre zudem mit komplexen rechtlichen und finanziellen Fragen verbunden (Voraussetzungen, Kriterien für Schadensbemessung, Berücksichtigung immaterieller Schäden, nicht-monetäre Massnahmen, Abgrenzung zu bestehenden Rechtsbehelfen, etc.). Gerade auch um damit verbundene Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, wäre eine schweizweite Lösung nötig. Es ist daher weder möglich noch sinnvoll, auf kantonaler Ebene eine umfassende Regelung für Entschädigungen an hinweisgebende Personen zu schaffen. Der Bund lehnt dies bisher jedoch ab (vgl. Antwort auf Frage 2).



Namens der Regierung

Der Präsident:

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

**Dumonda da la fracziun da la PS concernent la protecziun da whistleblowing en il Grischun
(emprima sutsegnadra Müller)**

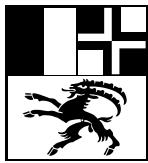
Whistleblowras e whistleblowers prestan ina contribuziun impurtanta a favur da la scuvrida d'incunvegnyentschas en la politica, en l'economia ed en la societad. Questas persunas gidan a revelar corrupziun, fauss cumportaments e praticas illegalas. En quest connex s'exponan ellas dentant savens ad ina gronda ristga persunala. Las stentas da stgaffir dapli clerezza en il sector da whistleblowing sin plaun federal fan dapi onns naufragi. Plinavant è la Svizra sut squitsch internaziunal, en spezial da la OECD, che ha crititgà repetidamain mancanzas en connex cun la protecziun d'infurmantas ed infurmants. Uschia sa tschenta la dumonda, tge ch'il chantun po far per serrar questa largia en la lescha.

Las sutsegnadras ed ils sutsegnaders supplitgeschan perquai la Regenza da responder las suandantas dumondas:

1. Quant enavant s'orientescha il Grischun als best practices internaziunals u a las recumandaziuns da la Confederaziun per meglierar la protecziun da whistleblowras e whistleblowers?
2. Tge mesiras èn giuridicamain pussaivlas sin plaun chantunal per francar meglier la protecziun da whistleblowras e whistleblowers en la lescha? Tgeninas da questas mesiras imaginablas considerescha la Regenza sco adattadas?
3. Whistleblowras e whistleblowers s'exponan ad ina gronda ristga persunala. Tras la scuvrida d'incunvegnyentschas subeschan ellas ed els savens in donn persunal. Quai vala independentamain dal fatg, sche las infurmantas ed ils infurmants han medemamain chaschunà las incunvegnyentschas (cf. uschenumnada «regulaziun da bonus» resp. regulaziun da perditgas principalas en il dretg da cartels) u sch'ellas ed els èn sa cumportads correctamain. A medem temp èsi en l'interess public, che las incunvegnyentschas vegnian scuvridas. Tenor la Regenza na cuntegna il dretg chantunal e federal naginas basas legalas per indemnisar whistleblowras e whistleblowers che scuvran incunvegnyentschas e che subeschan pervia da quai eventualmain in donn persunal. È la Regenza da l'avis ch'ina basa legala per ina indemnisaziun saja en l'interess public? Sche gea, co po questa basa legala vegnir stgaffida en moda raschunaivla sin plaun chantunal?

Cuira, ils 24 d'avrigl 2025

Müller, Horrer, Baselgia, Atanes, Bachmann, Bardill, Biert, Bischof, Cahenzli-Philipp, Dietrich, Gartmann-Albin, Gredig, Kaiser, Kreiliger, Mazzetta, Nicolay, Preisig, Rusch Nigg, Rutishauser, Schläpfer, Tanner, Zindel, Zogg



Sesida dals

Communitgà ils

Protocol nr.

10 da zercladur 2025

11 da zercladur 2025

432/2025

Dumonda da la fracziun da la PS

concernent la protecziun da whistleblowing en il Grischun
(emprima sutsegnadra Müller)

Resposta da la Regenza

Tar la dumonda 1: Il chantun persequitescha attentamain ils svilups sin plaun internaziunal e sin plaun federal. Cumbain che recumandaziuns e best practices (internaziunals) n'èn betg liants, èn els vegnids e vegnan els resguardads en connex cun l'ulteriur svilup da la protecziun da whistleblowing en il Grischun. Quai sa mussa a maun dal fatg, ch'i existan sin plaun chantunal plirs mecanissemes en connex cun whistleblowing:

Per incunvegnyentschas en connex cun acquisiziuns prevesa il dretg d'acquisiziun chantunal in post d'annunzia che po vegnir contactà da tut las persunas. Il dretg da persunal protegia las collavuraturas ed ils collavuratur dal chantun, che annunzian en buna fai ed onestamain incunvegnyentschas. Per quest intent pon ellas ed els sa drizzar al Post per l'annunzia d'incunvegnyentschas en il sector dal persunal. Tuts dus posts d'annunzia chantunals èn independents ed externs. Els prendan er encunter annunzias anonimas. Incunvegnyentschas pon ultra da quai er vegnir annunziadas al post da servetsch chantunal competent u a l'autorità da surveglianza respectiva (cf. risposta a la dumonda Perl concernent l'annunzia d'incunvegnyentschas, PCG 1 I 2023/2024, p. 110). Ulteriurs mecanissemes existan per exempel en il sector da sanadad (cf. risposta a la dumonda Rutishauser concernent l'installaziun d'in post da mediaziun e da whistleblowing per il sector da sanadad, PCG 5 I 2024/2025, p. 822 s.).

Il tema whistleblowing ha procurà en tscherts cas per ina gronda atenziun publica en il chantun Grischun. Sch'ins contempla l'entira situaziun, mussa la pratica dentant, ch'i dat paucs cas e ch'ils mecanissemes existents funcziunan.

Tar la dumonda 2: Whistleblowing pertutga differents secturs giuridics, en spezial il dretg da lavur, il dretg da societads ed il dretg penal sco er la protecziun da datas (guardar missiva tar la revisiun parziala dal Dretg d'obligaziuns [protecziun en cas d'annunzias d'irregularitads al plaz da lavur], Fegl uffizial federal 2013 9513,

p. 9523 ss.). Per quests secturs giuridics è la Confederaziun per gronda part cum-petenta suletta. L'Assamblea federala ha dentant refusà repetidamain da daventar activa sin plaun legislativ (refusa da la moziun Noser, 23.3844, «OECD-Antikorrup-tionskonvention. Verschärfung der nationalen Umsetzung», onn 2024; decisiun da betg entrar en la revisiun parziala dal Dretg d'obligaziuns menziunada, onn 2020). Sut quest aspect n'èsi betg pussaivel da meglierar sin plaun chantunal efficaciamain la protecziun da whistleblowing – cunzunt betg en l'economia privata. Las malsegi-rezzas giuridicas creadas en il dretg federal n'han betg pudì vegnir eliminadas.

Tar la dumonda 3: Sche las communitads en il chantun Grischun chaschunan cum-provadamain donns, ston ellas star bunas per tals tenor il dretg davart la responsa-bladad dal stadi (cf. conclus da la Regenza [concernent l'examinaziun da las preten-siuns d'indemnisaziun dad Adam Quadroni] dals 28 da schaner 2025 [prot. nr. 44/2025], p. 4 ss.). Ina basa legala speziala per pagar ina indemnisaziun (facultativa) ad ina infurmanta u ad in infurmant che ha agì en l'interess dal chantun, n'exista betg en il dretg chantunal. Cuntrari a quai enconuscha il dretg da la UE la Directiva da whistle-blowing 2019/1937. Quella cuntegna er disposiziuns davart mesiras da sustegn (sco l'agid als custs da process) per infurmantas ed infurmants ed incumbensescha ils stadis commembers da prevair en il dretg naziunal mesiras da protecziun cunter repressalias.

Er en Svizra stuess ina tala regulaziun vegnir stgaffida sin plaun naziunal, perquai ch'ils secturs ch'èn da reglar – sco la chargia da cumprova u l'indemnisaziun dal donn – pertutgan il dretg civil ed il dretg da procedura civila. Per quests secturs giu-ridics è cumpetenta la Confederaziun. La creaziun d'ina basa legala fiss ultra da quai cumbinada cun dumondas giuridicas e finanzialas complexas (premissas, criteris per calcular ils donns, consideraziun da donns immaterials, mesiras betg monetaras, cun-finaziun cun meds giuridics existents e.u.v.). Gist er per evitar malsegirezzas giuridi-cas respectivas, duvrassi ina soluziun per l'entira Svizra. Perquai n'èsi ni pussaivel ni raschunaivel da stgaffir sin plaun chantunal ina regulaziun cumplessiva per indem-nisar infurmantas ed infurmants. La Confederaziun refusa dentant fin ussa quai (cf. risposta a la dumonda 2).



En num da la Regenza

Il president:

Marcus Caduff

Il cancellier:

Daniel Spadin

Interpellanza di frazione PS concernente la protezione del whistleblowing nei Grigioni (prima firmataria Müller)

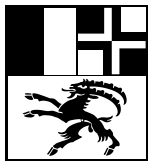
I whistleblower contribuiscono in modo importante alla scoperta di irregolarità nella politica, nell'economia e nella società. Aiutano a portare alla luce casi di corruzione, cattiva condotta e pratiche illegali, ma spesso si espongono a un elevato rischio personale. Da anni gli sforzi intrapresi a livello federale per fare maggiore chiarezza nel settore del whistleblowing falliscono. Inoltre la Svizzera è esposta a pressioni internazionali, in particolare da parte dell'OCSE, che ha ripetutamente criticato lacune nella protezione delle persone segnalanti. Si pone quindi la questione di come il Cantone possa contribuire a colmare questa lacuna legislativa.

Le firmatarie e i firmatari chiedono perciò al Governo di rispondere alle seguenti domande:

1. In che misura i Grigioni si orientano alle buone prassi internazionali o alle raccomandazioni della Confederazione per migliorare la protezione dei whistleblower?
2. Quali misure sono giuridicamente possibili per ancorare maggiormente nella legge la protezione dei whistleblower a livello cantonale? Quali di queste misure ipotizzabili sono idonee secondo il Governo?
3. I whistleblower si espongono a un elevato rischio personale. Non di rado subiscono un danno personale a seguito dell'emergere delle irregolarità. Ciò vale indipendentemente dal fatto se le persone segnalanti siano state corresponsabili delle irregolarità (cfr. il cosiddetto «programma di clemenza» ovvero la normativa sui pentiti) o si siano comportate in modo lecito. Allo stesso tempo, la scoperta di irregolarità rientra nell'interesse pubblico. Stando al Governo, il diritto cantonale e quello federale non prevedono basi giuridiche per indennizzare i whistleblower per la denuncia di irregolarità e per i possibili danni personali subiti. Il Governo ritiene che una base legale per un indennizzo sia di interesse pubblico? Se sì, come può essere creata in modo sensato a livello cantonale?

Coira, 24 aprile 2025

Müller, Horrer, Baselgia, Atanes, Bachmann, Bardill, Biert, Bischof, Cahenzli-Philipp, Dietrich, Gartmann-Albin, Gredig, Kaiser, Kreiliger, Mazzetta, Nicolay, Preisig, Rusch Nigg, Rutishauser, Schläpfer, Tanner, Zindel, Zogg



Seduta del

10 giugno 2025

Comunicato il

11 giugno 2025

Protocollo n.

432/2025

Interpellanza di frazione PS

concernente la protezione del whistleblowing nei Grigioni (prima firmataria Müller)

Risposta del Governo

In merito alla domanda 1: il Cantone segue con attenzione gli sviluppi a livello nazionale e internazionale. Sebbene le buone prassi e le raccomandazioni (internazionali) non siano vincolanti, esse sono state e vengono tuttora tenute in considerazione nell'ulteriore sviluppo della protezione del whistleblowing nei Grigioni. Ciò è dimostrato dal fatto che a livello cantonale esistono diversi meccanismi in relazione al whistleblowing:

Per irregolarità nel settore degli appalti il diritto cantonale in materia di appalti prevede un servizio di segnalazione a cui può rivolgersi chiunque. Il diritto del personale protegge i collaboratori del Cantone che in buona fede segnalano irregolarità. A tale scopo è a loro disposizione il servizio per la segnalazione di irregolarità nell'ambito del personale. Entrambi i servizi di segnalazione cantonali sono indipendenti ed esterni. Essi accettano anche segnalazioni anonime. Le irregolarità possono inoltre essere segnalate al servizio cantonale competente o alla relativa autorità di vigilanza (cfr. risposta alla domanda Perl concernente la segnalazione di irregolarità, PGC 1 I 2023/2024, p. 110). Ulteriori meccanismi esistono ad esempio nel settore sanitario (cfr. risposta alla domanda Rutishauser concernente l'istituzione di un servizio di mediazione e di segnalazione di irregolarità nel settore sanitario, PGC 5 I 2024/2025, p. 822 seg.).

Nel Cantone dei Grigioni in singoli casi il tema del whistleblowing ha attirato grande attenzione pubblica. Tuttavia, nella prassi risulta che nel complesso gli episodi sono pochi e i meccanismi esistenti funzionano.

In merito alla domanda 2: il whistleblowing riguarda diversi settori giuridici, in particolare il diritto del lavoro, il diritto societario e il diritto penale nonché la protezione dei dati (vedi messaggio concernente la modifica del Codice delle obbligazioni [Tutela in caso di segnalazione di irregolarità da parte del lavoratore], FF 2013 8193, p. 8202

segg.). La competenza per questi settori giuridici spetta perlopiù esclusivamente alla Confederazione. L'Assemblea federale ha tuttavia rifiutato a più riprese di intervenire a livello legislativo (rigetto della mozione Noser, 23.3844, Convenzione OCSE anti-corruzione. Inasprimento dell'attuazione nazionale nel 2024; non entrata nel merito della menzionata revisione parziale del Codice delle obbligazioni nel 2020). Ciò considerato, non è possibile migliorare in modo efficace la protezione del whistleblowing a livello cantonale, in particolare nell'economia privata. Non è stato possibile eliminare le incertezze giuridiche che si celano nel diritto federale.

In merito alla domanda 3: se nel Cantone dei Grigioni un ente pubblico causa comprovatamente un danno, esso risponde in conformità al diritto sulla responsabilità dello Stato (cfr. decreto governativo [concernente la verifica delle pretese di indennizzo di Adam Quadroni] del 28 gennaio 2025 [prot. n. 44/2025], p. 4 segg.). Il diritto cantonale non prevede una base legislativa speciale per la concessione di un indennizzo (volontario) a una persona segnalante che ha agito nell'interesse del Cantone. Al contrario, il diritto dell'UE prevede la direttiva 2019/1937 sul whistleblowing, che contiene anche disposizioni relative a misure di sostegno (come il patrocinio a spese di un procedimento) per la persona segnalante e ordina agli Stati membri di prevedere nella legislazione nazionale misure di protezione dalle ritorsioni.

Anche in Svizzera una simile regolamentazione dovrebbe essere creata a livello nazionale, poiché i settori da disciplinare, come l'onere della prova o il risarcimento danni, riguardano il diritto civile e il diritto processuale civile. La competenza per tali ambiti giuridici spetta alla Confederazione. La creazione di una base legale sarebbe inoltre associata a questioni giuridiche e finanziarie complesse (presupposti, criteri per il calcolo dei danni, considerazione di danni immateriali, misure non monetarie, distinzione rispetto a rimedi giuridici esistenti, ecc.). Proprio per evitare incertezze giuridiche a ciò associate sarebbe necessaria una soluzione a livello nazionale. Non è perciò né possibile né sensato creare a livello cantonale una regolamentazione completa per indennizzi a favore di persone segnalanti. Tuttavia finora la Confederazione ha respinto tale richiesta (cfr. risposta alla domanda 2).



In nome del Governo

Il Presidente:

Marcus Caduff

Il Cancelliere:

Daniel Spadin