

Öffentliche Ethik

Der Schutz von WhistleblowerInnen

Herausforderungen
und Möglichkeiten für kommunale
und regionale Behörden

Kongress der Gemeinden und Regionen
des Europarates

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Öffentliche Ethik

Der Schutz von WhistleblowerInnen

Herausforderungen
und Möglichkeiten für kommunale
und regionale Behörden

Kongress der Gemeinden und Regionen

| Französische Ausgabe:

| *La protection des lanceurs d'alerte*

| *Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional*

| Die Vervielfältigung von Texten dieser Publikation ist gestattet,
| vorausgesetzt, dass der volle Titel der Quelle, namentlich der
| Europarat, genannt wird. Bei Nutzung für gewerbliche Zwecke
| oder Übersetzung in eine der nicht-offiziellen Sprachen des
| Europarates, wenden Sie sich bitte an publishing@coe.int

| Einband und Layout: Abteilung für Dokumente und
| Veröffentlichungen (SPDP), Europarat

| Diese Publikation wurde nicht durch die SPDP-Redaktion
| bearbeitet, um Druck- und Grammatikfehler zu korrigieren.

| Europarat, Juni 2018

| Gedruckt im Europarat

Inhalt

VORWORT	5
DER SCHUTZ VON WHISTLEBLOWERINNEN HERAUSFORDERUNGEN UND MÖGLICHKEITEN FÜR KOMMUNALE UND REGIONALE BEHÖRDEN BEGRÜNDUNG	7
Einleitung	11
Whistleblowing in kommunaler und regionaler Behördentätigkeit	17
Rechtlicher Schutz von WhistleblowerInnen und Whistleblowern in Europa	23
Die Herausforderungen und Möglichkeiten beim Schutz von WhistleblowerInnen und Whistleblowern auf kommunaler und regionaler Ebene	66
ENTSCHLISSUNG 444 (2019)	75
EMPFEHLUNG 435 (2019)	83

Vorwort

Korruption in all ihren Formen, wie die Manipulierung öffentlicher Aufträge, Interessenkonflikte oder der Einsatz öffentlicher Gelder für private Zwecke oder zur Unterstützung politischer Verantwortungsträger, ist ein anhaltendes Problem in ganz Europa. Obgleich das öffentliche Vertrauen in kommunale und regionale Behörden höher ist als auf anderen Verwaltungsebenen, sind diese nicht gegen Korruption gefeit.

WhistleblowerInnen haben oft Zugang zu Informationen, welche nur sie allein aufdecken können, und stellen so einen einzigartigen Mehrwert verglichen zu institutionellen Kontrollmechanismen dar. In dem angenommenen Bericht betont der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates die Notwendigkeit, nationale Rechtsvorschriften im Bezug auf WhistleblowerInnen zu erlassen und vor allem ihre Durchsetzung auf kommunaler und regionaler Ebene sicherzustellen. WhistleblowerInnen betreffende Regelungen sollten nicht nur deren rechtlichen Schutz gewährleisten, sondern ebenfalls interne und anonyme Meldewege bieten.

Der Kongress fordert außerdem die Mitgliedstaaten auf, spezifische unabhängige Institutionen, wie kommunale und regionale Ombudsleute, zu schaffen, um die Offenlegung von Informationen zu überwachen und zu begleiten.

Die Broschüren aus der Reihe „Öffentliche Ethik“ sind Teil des Strategieplans des Kongresses zur Vermeidung von Korruption und Förderung öffentlicher Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene. Ziel ist es, eine Reihe von praktischen Maßnahmen und Instrumenten zur Verfügung zu stellen, damit kommunale und regionale Behörden besser auf die entsprechenden Herausforderungen reagieren können.

Der Schutz von WhistleblowerInnen

Herausforderungen und Möglichkeiten für kommunale und regionale Behörden

Begründung

CG36(2019)14final

3. April 2019

**Berichterstatterin: Josan MEIJERS,
Niederlande (R, SOC)**

Zusammenfassung

Die Offenlegung von Informationen im öffentlichen Interesse ist zu einem unerlässlichen Faktor für den Schutz der Demokratie auf kommunaler und regionaler Ebene geworden. WhistleblowerInnen können dringend benötigte Checks in kommunalen und regionalen Behörden liefern. Obwohl heutzutage mehr Länder Rechtsvorschriften zum Schutz von WhistleblowerInnen erlassen, ist dieser Schutz auf kommunaler und regionaler Ebene noch unterentwickelt.

Dieser Bericht bietet einen Überblick über die Themen hinsichtlich des Whistleblowings, erläutert den rechtlichen Schutz von WhistleblowerInnen in den Mitgliedsstaaten, untersucht die Normen internationaler Organisationen und hebt Herausforderungen und Möglichkeiten für kommunale und regionale Behörden beim Schutz von WhistleblowerInnen hervor.

In seiner EntschlieÙung fordert der Kongress kommunale und regionale Behörden dazu auf, Grundsätze für das Whistleblowing zu erarbeiten und durch geeignete interne und anonyme Meldewege zu ihrer Verbreitung beizutragen. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass unabhängige für diesen Zweck geschaffene Institutionen existieren, um die Offenlegung von Informationen zu überwachen und zu bearbeiten.

In seiner Empfehlung ersucht er die Mitgliedsstaaten, nationale Rechtsvorschriften für den Schutz von

WhistleblowerInnen auf kommunaler und regionaler Ebene zu erlassen und regt die Schaffung von nationalen Stellen zur Überwachung der Durchführung und Wirksamkeit der Whistleblowing-Gesetzgebung an.

EINLEITUNG

Dieser Bericht gibt einen Überblick über den aktuellen Stand des WhistleblowerInnen-Schutzes in Europa und beschreibt nationale rechtliche Rahmenbedingungen, unter Hervorhebung jüngster Fortschritte bezüglich ihres gesetzlichen Schutzes durch den Europarat, von Entwicklungen in der Europäischen Union sowie anderer relevanter transnationaler Regeln und Grundsätze. Er analysiert die Herausforderungen und Möglichkeiten beim Schutz von WhistleblowerInnen auf kommunaler und regionaler Behördenebene und erläutert, wie die zuständigen Instanzen auf diese Herausforderungen reagieren und den Schutz von WhistleblowerInnen sicherstellen können.

Kommunale und regionale Verwaltungsebenen sind oft wichtige Schauplätze, an denen Personen im öffentlichen Interesse und zur Förderung des Interesses ihrer Gemeinschaften Informationen offenlegen können. Aus einer Reihe von wichtigen Gründen sind kommunale und regionale Behörden von zentraler Bedeutung bei der Meldung von Informationen. Zuallererst sind kommunale und regionale Körperschaften den Bürgern durch die Erbringung von öffentlichen Leistungen, einschließlich zentraler Bereiche wie Wohnungswesen, Arbeit, Bildung und Gesundheit, am nächsten. Das allgemeine Vertrauen in kommunale und regionale Behörden ist höher als jenes in nationale Instanzen.¹ Vertrauen wird dabei mit der

1 Siehe Alina MUNGUI-PIPPIDI et al., *Public Integrity and Trust in Europe*, European Research Centre for Anti-Corruption and State Building, Hertie School of Governance, Berlin 2015, Seite 12 (Verfügbar online unter: http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_

Fähigkeit und Glaubwürdigkeit kommunaler und regionaler Behörden bei der Erbringung von Leistungen und einer verantwortungsvollen und transparenten Verwaltung verbunden.

Ungeachtet dieses hohen Maßes an Vertrauen sind kommunale und regionale Behörden nicht gefeit gegen Korruption, weshalb Whistleblowing auch hier eine bedeutende Rolle spielt. Berichte über Antikorruptionsbemühungen zeigen,² dass Korruption ein weit verbreitetes und anhaltendes Phänomen in Europa geworden ist und eine erhebliche Bedrohung für die kommunale und regionale Verwaltungstätigkeit darstellt. Korruption äußert sich in zahlreichen Formen, wie zum Beispiel bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, durch Interessenkonflikte, die Nutzung von Verwaltungsquellen für private Zwecke und politische Zwecke von Amtsträgern, usw.³ Eine entscheidende Möglichkeit, derartige Praktiken auszumachen und zu enthüllen, ist die Offenlegung von Informationen durch Mitarbeiter, die direkten Zugang zu solcherart Informationen haben und somit Fehlverhalten melden

and_trust_in_Europe_-_final.pdf). Es ist bemerkenswert, dass diese Studie befand, dass subnationale Verwaltungsebenen das größte und stabilste Vertrauen unter allen Ebenen genießt (einschließlich der nationalen und EU-Ebene).

- 2 Herwig VAN STAA, Governance Committee, Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels, Report CG31(2016)06prov, 23. August 2016 (Verfügbar online unter: <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>).

- 3 Ebd.

können. Dennoch ist ihr Handeln ohne den notwendigen rechtlichen Schutz mit hohen persönlichen Opfern – Repressalien, Schuldzuweisungen und in extremen Fällen sogar Todesdrohungen – verbunden.⁴

WhistleblowerInnen stellen eine dringend notwendige Kontrolle der Behördentätigkeit auf kommunaler und regionaler Ebene dar. Sie haben direkten Zugang zu Informationen und Einsichten in die Aktivitäten ihrer Organisation, die möglicherweise gegen das Gesetz verstößt. Dies verleiht WhistleblowerInnen einen einzigartigen Mehrwert im Vergleich zu vielen institutionellen Aufsichtsmechanismen. Institutionelle Aufsichtsorgane haben häufig keinen rechtzeitigen und ausreichenden Zugang zu Informationen. Sie können daher oft nicht in dem erforderlichen Zeitrahmen und mit der nötigen Effizienz Fehlverhalten entlarven und angehen. Dies ist besonders der Fall, wenn Informationsschutzregelungen, wie Dienstgeheimnisse, genutzt werden, um ungelegene und belastende Informationen im Bezug auf Amtsträger zu verbergen. Daher ergänzen WhistleblowerInnen nicht nur die institutionelle Kontrolle und Überwachung, sondern sie bieten einen wesentlichen Vorteil bei der Sicherstellung der Rechenschaftspflicht, dem Kampf gegen Korruption und dem Schutz des öffentlichen Interesses.

Whistleblowing wirkt sich darüber hinaus positiv auf die Effizienz der Organisation aus, da durch das Melden von Fehlverhalten ihre Lernkultur und Entwicklung gefördert wird. Whistleblowing-Systeme sind ein wichtiger Bestandteil der

4 Für konkrete Beispiele siehe Mark WORTH, Whistleblower Protection in Southeastern Europe: An Overview of Laws, Practices and Recent Initiatives, Regionale Antikorruptionsinitiative, 2015.

Unternehmensführung. Einige Unternehmen, einschließlich multinationaler Firmen, die in einem von Korruption geprägten Umfeld agieren, haben Whistleblowing-Systeme wie Hotlines und ähnlicher Instrumente geschaffen, um das Melden von Fehlverhalten durch die Mitarbeiter zu ermöglichen.⁵

Nur wenige Berichte und Studien haben sich bisher mit Whistleblowing speziell auf kommunaler und regionaler Ebene beschäftigt. So lassen zum Beispiel nutzbringende Berichte von regionalen und internationalen Organisationen die Regeln und Praktiken des Whistleblowing in kommunalen und regionalen Behörden oft außer Acht.⁶ Wir sind derzeit

5 Maíra MARTINI. Best Practices and Challenges for Whistleblowing Systems in Multinational Companies, Transparency International, 2015 http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co). Siehe auch, Transparency International, Whistleblowing protection in Romania and Hungary, https://www.transparency.org/files/content/corruption-qas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf); Siehe auch die Richtlinien der Internationalen Handelskammer, verfügbar online unter: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>).

6 Siehe weiter unten die Erörterungen über die zahlreichen in jüngerer Zeit zum Thema veröffentlichten Berichte einerseits vom Europarat – GRECO und dem Ausschuss für Menschenrechte –, aber auch auf der Ebene der Europäischen Union, wie Resolutionen des Europäischen Parlaments und von der Europäischen Kommission durchgeführte Folgeabschätzungen. Ein ähnlicher Trend lässt sich für relevante Berichte von Transparency International und andere gemeinnützige Einrichtungen beobachten.

noch nicht in der Lage, vollständig zu erfassen, was auf kommunalem und regionalem Niveau in dieser Hinsicht geschieht und was die Herausforderungen und Möglichkeiten auf dieser Verwaltungsebene sind. Dieser Bericht möchte dazu beitragen, diese Lücken zu schließen und eine erste Anleitung dafür geben, was getan werden kann, um die Stellung von WhistleblowerInnen auf kommunaler und regionaler Ebene zu verbessern.

Der Bericht macht deutlich, dass dedizierte Regeln zum Schutz von WhistleblowerInnen auf kommunaler und regionaler Ebene eher ungewöhnlich sind. Obwohl immer mehr Länder gesetzliche Bestimmungen zum Schutz von WhistleblowerInnen beschließen, ist deren rechtliche Sicherheit vor allem auf kommunaler und regionaler Ebene im Allgemeinen unterentwickelt. Für Mitgliedstaaten, die ebenfalls Mitglieder der Europäischen Union sind, würde sich diese rechtliche Situation durch die Umsetzung des Richtlinienvorschlags über den Schutz von Personen, die über Verstöße gegen EU-Recht berichten, ändern. Diese Richtlinie würde für Körperschaften mit mehr als 10 000 Einwohnern die Verpflichtung vorsehen, interne Meldesysteme zu schaffen. Der Bericht erläutert, dass eine zusätzliche Herausforderung im kommunalen und regionalen Kontext in der wachsenden Kluft zwischen Schutzmechanismen im öffentlichen und privaten Sektor besteht, wobei sich letztere meist außerhalb des rechtlichen Geltungsbereichs befinden. Während der Schutz auf nationaler Ebene vorgeschrieben ist, werden in einigen Fällen die notwendigen Durchführungsbestimmungen auf kommunaler und regionaler Ebene jedoch nicht erlassen, was zu einem fehlenden Schutz von WhistleblowerInnen führt.

Bemerkenswert ist auch, dass einige Gesetzesvorschläge zum Schutz von WhistleblowerInnen aus jüngerer Zeit eher die Offenlegung von für das öffentliche Interesse relevanten Informationen beeinträchtigt als fördert, bedingt durch die vorgeschriebenen Verfahren zur Schaffung von Meldewegen und die Frage, wer nach dem Gesetz unter den WhistleblowerInnen-Schutz fallen soll. In der Praxis wurde dieses Vakuum an Regelungen und/oder ihre Einschränkungen durch Initiativen zur Einrichtung von Plattformen und Hotlines für eine sichere und vertrauensvolle Informationsenthüllung gefüllt. Oft gehen diese Initiativen von Nichtregierungsorganisationen und anderen nichtstaatlichen Akteuren in Zusammenarbeit mit lokalen Behörden aus. Der Bericht zeigt außerdem, dass die Aufdeckung von Korruption einer der Hauptgründe für die Erlassung von Gesetzen zum Schutz von WhistleblowerInnen war, was wiederum zur Folge hatte, dass der Anwendungsbereich einiger dieser Gesetze sich ausschließlich auf das Melden von Sachverhalten bezieht.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Teil 1 liefert einen Überblick über die Fragestellungen im Bezug auf das Whistleblowing in der kommunalen und regionalen Verwaltung. Teil 2 beschäftigt sich mit dem rechtlichen Schutz von WhistleblowerInnen in Europa und geht näher auf die entsprechenden Gesetzgebungen in elf Mitgliedstaaten des Europarates ein. Er untersucht außerdem die Regeln und Grundsätze internationaler Organisationen. Teil 3 legt den Schwerpunkt auf Herausforderungen und Möglichkeiten für den Whistleblowing-Schutz auf kommunaler und regionaler Ebene.

WHISTLEBLOWING IN KOMMUNALER UND REGIONALER BEHÖRDENTÄTIGKEIT

In den letzten zehn Jahren sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um den Schutz von WhistleblowerInnen voranzutreiben. Mehr nationale Gesetze wurden erlassen, bestehende Schutzmaßnahmen wurden ausgeweitet und auf internationaler Ebene wurden entsprechende Berichte veröffentlicht und Empfehlungen herausgegeben, einschließlich des Berichts über den Schutz von WhistleblowerInnen des Europarates im Jahr 2009,⁷ einer Reihe von Evaluierungsberichten der Gruppe von Staaten gegen Korruption⁸ und des Berichts des UN-Sonderberichterstatters an die Generalversammlung über den Schutz von Quellen und Whistleblowing im Jahr 2015.⁹ Weiterhin hat die Europäische Kommission eine Richtlinie über den Schutz von Personen, die über Verstöße gegen EU-Recht berichten,¹⁰ vorgeschlagen,

7 Pieter OMTZIGT, Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte, Schutz von WhistleblowerInnen, Bericht, Doc. 12006, 29. September 2009 (Verfügbar online unter: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>).

8 Siehe z.B. Siebter Tätigkeitsbericht der GRECO, 2006 (Verfügbar online unter: <https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2014/01/seventh-general-activity-report.pdf>).

9 UN-Sonderberichterstatter an die Generalversammlung über den Schutz von Quellen und Whistleblowing, 2015 (Verfügbar online unter: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>).

10 Siehe Richtlinienvorschlag und die anderen durch die Europäische Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen, verfügbar online unter: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400.

deren Details gerade debattiert werden. Mit Blick auf diese Entwicklungen kann behauptet werden, dass der Wert und die Bedeutung des Whistleblowings mittels unterschiedlicher rechtlicher und politischer Instrumente weithin anerkannt ist.

Während sich dieser Bericht auf die Frage konzentriert, ob es rechtlichen Schutz für WhistleblowerInnen gibt und wie dieser Schutz die mögliche Aufdeckung von Informationen im öffentlichen Interesse beeinflusst, ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass andere maßgebliche Faktoren, von denen einige für den kommunalen und regionalen Kontext spezifisch sind, darüber entscheiden, ob und wie die Offenlegung von Informationen im öffentlichen Interesse stattfindet. Die Aufrechterhaltung rechtlichen Schutzes für WhistleblowerInnen ist ein erster Schritt in einem breiteren Mosaik von Faktoren, welches ausschlaggebend dafür ist, ob es zu Meldungen von Sachverhalten kommt, ob sich geeignete Stellen mit diesen Meldungen befassen werden und welche Konsequenzen könnten daraus für WhistleblowerInnen entstehen. Gesellschaftliche Akzeptanz des Whistleblowings, anstatt es als ein negatives Phänomen zu betrachten, ist einer dieser wichtigen Faktoren, dahingehend, ob Einzelpersonen Fehlverhalten melden würden und, wenn dies geschehen ist, ob dies negative Auswirkungen auf diese Personen entweder am Arbeitsplatz oder in der Gemeinschaft hätte.

Die Forschung, welche sich speziell mit dem WhistleblowerInnen-Schutz auf kommunaler und regionaler Ebene beschäftigt, ist unterentwickelt und die Anzahl der Studien auf diesem Gebiet ist überschaubar. Dennoch gibt es einige wesentliche jüngere Beiträge, die auf strukturelle Aspekte lokaler Behördentätigkeit näher eingehen und sich damit

beschäftigen, wie sich diese wiederum auf den Schutz von WhistleblowerInnen auswirken. Durch Umfragen und andere Datenerfassungsmethoden stehen außerdem mehr Informationen darüber zur Verfügung, wie Leitungs- und Organisationsaspekte der kommunalen und regionalen Verwaltungstätigkeit WhistleblowerInnen und Meldewege zur Informationsenthüllung beeinflussen.

Der Grad der Zentralisierung oder Trennung zwischen lokaler und zentraler Verwaltung ist ein bedeutender Faktor für Whistleblowing auf kommunaler und regionaler Ebene. Insbesondere die Schaffung von Meldewegen hängt im erheblichen Umfang von der Trennung zwischen Verwaltung und Politik auf lokaler Ebene ab, wie jüngste Studien über Norwegen gezeigt haben. Namentlich als eine Folge von Neuregelungen des norwegischen Kommunalverwaltungsgesetzes von 1992, gibt es in lokalen Behörden in Norwegen eine Trennung zwischen administrativem und politischem Personal. Diese Neuregelungen beruhen auf dem Ziel, die Transparenz zu verbessern und Verantwortungsbereiche stärker voneinander abzugrenzen. Eine Analyse von 20 norwegischen Gemeinde über den Umgang von Politikern mit Whistleblowing hat gezeigt, dass es von der Trennung der politischen und administrativen Ebene abhängt, ob Whistleblowing stattfindet und wie es sich entfaltet.¹¹ Obwohl dies wichtige Erkenntnisse sind, die auch für andere lokale Behörden berücksichtigt

11 Marit SKIVENES & Sissel C. TRYGSTAD, Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities, *Scandinavian Political Studies* Bd. 39, Nr. 3, 2016.

werden sollten, ist allerdings zu beachten, dass die Besonderheiten eines jeden Landes bei der Umsetzung ähnlicher Regeln ebenfalls wichtig sind.

Des Weiteren sind organisatorische Aspekte innerhalb kommunaler und regionaler Körperschaften für die Tatsache von Bedeutung, ob Mitarbeiter Sachverhalte im öffentlichen Interessen offenlegen. So gehört zum Beispiel im Vereinigten Königreich, laut einer Studie, welche 1000 WhistleblowerInnenengeschichten ausgewertet hat, die Lokalverwaltung zu den sechs Bereichen, in denen es am meisten zu Whistleblowing kommt.¹² Darüber hinaus neigen Mitarbeiter in unterschiedlichen Positionen innerhalb einer Organisation dazu, unterschiedliche Wege zu nutzen, um ihre Bedenken zu äußern. Zum Beispiel ist es wahrscheinlicher, dass Mitarbeiter aus der Verwaltung ihre Bedenken über die höhere Leitungsebene zum Ausdruck bringen.¹³ Gleichwohl fand dieselbe Studie heraus, dass je älter die WhistleblowerIn war, desto größer war die Wahrscheinlichkeit, dass er entlassen wurde.

Dies ist besonders der Fall, wenn die WhistleblowerIn eine höhere Position in der Organisationshierarchie einnimmt. WhistleblowerInnen, die nicht unmittelbar entlassen worden sind, waren mehr als andere Schikanen und dem Blockierung von Mitteln ausgesetzt.¹⁴ Weiterhin zeigen

12 Public Concern at Work and University of Greenwich, Whistleblowing: The Inside Story – A Study of the experiences of 1.000 Whistleblowers, 2013.

13 Ebd., Seite 16.

14 Ebd., Seite 22.

alarmierende Daten aus dem Vereinigten Königreich, dass 69 % aller Whistleblowing-Fälle auf lokaler Ebene zu einer Verschlechterung der Position der WhistleblowerInnen nach dem ersten Versuch einer Meldung von Fehlverhalten führt. Nach einem zweiten Versuch ist eine Verschlechterung der Stellung von 75 % zu verzeichnen und nach einem dritten Versuch neigen WhistleblowerInnen in der Lokalverwaltung mehr als in anderen Bereich dazu zu kündigen.¹⁵ Auf lokaler Ebene behaupteten mehr Mitarbeiter, dass auf festgestellte Bedenken nicht reagiert würde und die Hoffnung auf eine gründliche Untersuchung der geäußerten Bedenken ist in diesem Sektor eher niedriger. Hinsichtlich der Auskunftgeber stellten 75 % nach ihrem ersten Meldeversuch und 79 % nach dem zweiten Versuch, Bedenken zu äußern und Fehlverhalten aufzudecken, fest, dass nichts geschehen sei.

Diese Zahlen sind besorgniserregend, insbesondere da das Vereinigte Königreich eines der Länder mit einer längeren Erfahrung auf dem Gebiet der Gesetzgebung zum Schutz von WhistleblowerInnen und zahlreichen in dem Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen ist. Gleichwohl können diese Angaben nicht ohne Weiteres auf andere Praktiken der Kommunal- und Regionalverwaltung übertragen werden und es kann daher nicht behauptet werden, dass diese Angaben für die Art und Weise des Whistleblowings auf kommunalem und regionalem Niveau in anderen Ländern repräsentativ sind. In Norwegen wenden sich zum

15 Ebd., Seite 28.

Beispiel mehr als die Hälfte der Mitarbeiter gewöhnlich zuerst an ihren unmittelbaren Vorgesetzten.¹⁶ Hinsichtlich der Wirksamkeit von Whistleblowing berichteten 50 - 71 % der Hinweisgeber, dass das Fehlverhalten vollständig beseitigt oder korrigiert worden ist. Studien, welche Stichproben der gesamten norwegischen Erwerbsbevölkerung beinhalten, zeigen, dass mehr als acht von zehn Angestellten, die Fehlverhalten gemeldet hatten, erklärten, es erforderlichenfalls wieder zu tun.¹⁷ Mit Blick auf diese Angaben kann man sagen, dass eine Kombination von organisatorischen, rechtlichen und strukturellen Faktoren für die Wirksamkeit von Whistleblowing und dafür, in welchem Ausmaß Whistleblowing zu negativen Folgen für die hinweisgebende Person führen kann, wichtig ist. Ausführlichere empirische Untersuchungen sind notwendig, um Praxisdaten zu sammeln, um die Vielfalt in den verschiedenen Ländern darzustellen.

Ein anderer maßgeblicher Aspekt in der kommunalen und regionalen Verwaltung ist die Art und Weise der Meldung durch Einzelpersonen. Besonders in kleineren Strukturen müssten WhistleblowerInnen auf sichere Meldeinstrumente zurückgreifen können. In dieser Hinsicht stellte ein jüngerer Staatenbericht über Betrug und Missbrauch des

16 SKIVENES & TRYGSTAD, Whistleblowing in Local Government, 2016, Fußnote 12, Seite 271.

17 See, MATTHIESEN S. B., BJØRKELO, B. & NIELSEN, M. 2008. Misconduct and Whistleblowing in Norwegian Working Life. Bergen: University of Bergen Press; TRYGSTAD, S. C. 2010: 'A Right to Blow the Whistle But Does It Help, and Is It Wise?', Faforeport 2010:18.

US-amerikanischen Verbands Association of Certified Fraud Examiners fest, dass über die Hälfte derer, die ihren Verdacht weitergeben, dies per E-Mail tun und das 14 % aller Hinweise anonym geschehen. Diese Feststellung ist besonders relevant, da derselbe Bericht herausfand, dass es sowohl in West- als auch in Osteuropa in erster Linie Hinweise von Angestellten sind, die im öffentlichen und privaten Sektor zur Aufdeckung von Betrug führen.¹⁸ Daraus schlussfolgernd unterstreicht der Bericht, dass Organisationen, die die anonyme Meldung von Informationen beschränken oder beeinträchtigen, das Risiko eingehen, die Gelegenheit zu verpassen, von einem Problem über Mitarbeiter zu erfahren, die zumindest im Anfangsstadium der Meldung ihre Identität nicht offenlegen wollen, aufgrund von Befürchtungen von Repressalien und anderen negativen Folgen.

RECHTLICHER SCHUTZ VON WHISTLEBLOWERINNEN UND WHISTLEBLOWERN IN EUROPA

2.1. Nationale rechtliche Rahmenbedingungen

Eine 2009 durch die Parlamentarische Versammlung durchgeführte Erhebung kam zu dem Schluss, dass es in lediglich sechs Ländern dedizierte Regeln zum Schutz von WhistleblowerInnen gibt: Belgien, Frankreich, Norwegen, die Niederlande,

¹⁸ Association of Certified Fraud Examiners (2016) Report to the Nations On Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study, Seite 24 (Verfügbar online unter: <http://www.acfe.com/rtnn2016.aspx>).

Rumänien und das Vereinigte Königreich.¹⁹ Heute, fast ein Jahrzehnt später, ist die Anzahl der Länder mit eigenen WhistleblowerInnen-Schutzbestimmungen auf 15 gestiegen.

Für die Erstellung des vorliegenden Berichts wurden nahezu alle Mitgliedstaaten des Europarates untersucht, mit dem Ziel geeignete Regeln und Bestimmungen für den Schutz von WhistleblowerInnen zu erarbeiten.²⁰ Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf der kommunalen und regionalen Verwaltungsebene und darauf, welche Maßnahmen – wenn überhaupt - auf dieser Ebene existieren. Mehr als die Hälfte der untersuchten Länder verfügen über einige rechtliche Bestimmungen zum Schutz von WhistleblowerInnen. Dieser Schutz erfolgt einerseits über dedizierte WhistleblowerInnenschutz-Gesetze und andererseits über Arbeits-, Verwaltungs- und Antikorruptionsgesetze.

In Europa ist derzeit ein erhöhtes Bewusstsein der Bedeutung von Whistleblowing zu verzeichnen und zahlreiche Gesetzgebungsdebatten zielen darauf ab, den Schutz von WhistleblowerInnen zu erhöhen. So hat zum Beispiel Schweden im Jahr 2017 den Schutz von WhistleblowerInnen auf den Privatsektor ausgeweitet und im November desselben Jahres hat

19 Paul STEPHESON & Michael LEVI, The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosure in the public interest, Bericht im Auftrag des Generalsekretärs des Europarates, CDCJ(2012)9FIN, 20. Dezember 2012, Seite 12.

20 Aufgrund ungenügender Quellen wurden die folgenden Länder nicht in diese Analyse einbezogen: Andorra, Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Lichtenstein, Monaco, San Marino.

Italien ein WhistleblowerInnenschutz-Gesetz verabschiedet für Angestellte des öffentlichen Dienstes und Auftragnehmer von Unternehmen, die im Namen von öffentlichen Verwaltungen Waren und Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Auch in Polen und Griechenland finden derzeit Diskussionen über die Schaffung von rechtlichen Grundlagen für den Schutz von WhistleblowerInnen statt.

Gleichwohl bedeutet dieser zahlenmäßige Anstieg von Bestimmungen zum Schutz von WhistleblowerInnen nicht *per se*, dass WhistleblowerInnen vollständig geschützt sind, wenn man den beschränkten Umfang und die Art des Schutzes berücksichtigt. Zuerst muss gesagt werden, dass der Schutz im öffentlichen und privaten Sektor noch immer lückenhaft ist, wobei letzterer oft überhaupt nicht inbegriffen ist. Zweitens ist die geschützte Enthüllung von Informationen in vielen Ländern Korruptions- und Machtmissbrauchsfällen vorbehalten, was dazu führt, dass eine ganze Reihe von Themen nicht unter den gesetzlichen Schutz fällt. Letzterer Aspekt wirft außerdem Probleme im Hinblick auf Rechtssicherheit und Einschränkung der Meinungsfreiheit auf.

In vielen Ländern entstehen Gesetze zum Schutz von WhistleblowerInnen im Kontext von rechtlichen Bemühungen, staatliche Instrumente im Kampf gegen Korruption zu verbessern. Zahlreiche rechtliche Rahmenbedingungen beziehen sich insbesondere auf die Meldung von Korruption oder verknüpfen beispielsweise WhistleblowerInnen-Tätigkeiten mit der Arbeit von Antikorruptionsbehörden. In einigen Ländern ist der Schutz auf die Meldung von Korruptionsfällen beschränkt; dies gilt zum Beispiel für Österreichs allererste rechtliche Bestimmung, die speziell auf den Schutz

von WhistleblowerInnen abzielte, welche im Januar 2012 in Kraft trat und dem Gesetz über den öffentlichen Dienst hinzugefügt wurde, um öffentliche Angestellte, die ihren Vorgesetzten oder dem Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung bestimmte Verstöße melden, zu schützen. Die Maßnahme wurde als Reaktion auf die Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarates beschlossen.²¹

Auf Grundlage der Bewertung der allgemeinen Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen gültig für Verwaltungen und öffentliche Amtsträger durch die GRECO, wurde mehr als der Hälfte der GRECO-Mitglieder – sowohl „alten“ als auch „neuen“ Demokratien – eine Empfehlung ausgesprochen, einen Mechanismus zum Schutz von WhistleblowerInnen, welche in guter Absicht Verdachte auf Korruption melden, sowie gegen negative Folgen der Meldungen, einzuführen.²²

Lediglich eine Handvoll Mitgliedstaaten des Europarates verfügen über einen spezifischen Schutz von WhistleblowerInnen auf kommunaler und regionaler Ebene. Nur in sehr wenigen Ländern befasst sich das Recht speziell mit diesem

21 Siehe Blueprint for Free Speech, Change of Direction, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Austria (Verfügbar online unter: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Austria%20-%20english.pdf>).

22 Christophe SPECKBACHER, The Protection of Whistleblowers in Light of GRECO's work, 20. März 2009 (Verfügbar online unter: <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>).

Thema und nur wenige stellen WhistleblowerInnen Wege, wie zum Beispiel Hotlines, zur Verfügung, um Fehlverhalten zu melden: Belgien, Bulgarien Dänemark, Italien, Spanien, die Schweiz und das Vereinigte Königreich.²³ Oft werden derartige Wege eher von Nichtregierungsorganisationen, die auf dem Gebiet aktiv sind, als von kommunalen/regionalen Behörden eingerichtet und betrieben.

Daher kann man sagen, dass Meldewege auf kommunaler und regionaler Ebene aus rechtlicher Sicht weder einer spezifischen Regulierung unterliegen, noch besondere Regeln für den Schutz nach einer erfolgten Offenlegung von Sachverhalten liefern.

2.2. Unterschiedliche nationale Rahmenbedingungen – ein Überblick

In Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Erläuterungen über den Schutz von WhistleblowerInnen des Europarates sind die folgenden Elemente maßgebend bei der Beurteilung, ob die bestehenden Regeln einen ausreichenden Schutz gewähren: (i) die Definition von WhistleblowerInnen/Whistleblowing; (ii) der materielle Geltungsbereich des Gesetzes; (iii) der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes; (iv) der normative Rahmen; (v) die vorgesehenen Wege zur Meldung und

23 Siehe Transparency International Italien, Milan Introduces Protection for Public Sector Whistleblowers, Council Votes Protection and Promotion of Whistleblowing in the public interest, 19. Juni 2013 (Verfügbar online unter: https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sec-tor_Whistleblowers%2)).

zur Enthüllung von Informationen; (vi) die Garantie der Vertraulichkeit für WhistleblowerInnen; (vii) vorgesehene Maßnahmen als Reaktion auf Meldungen und Enthüllungen; und letztlich (viii) Schutz gegen Vergeltung und andere Risiken am Arbeitsplatz. Das Ziel dieses Abschnitts besteht darin, einen genaueren Blick auf die nationalen Rahmenbedingungen zu werfen, um ein besseres Verständnis des geltenden Rechts sowie der Vielfalt der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf WhistleblowerInnen zu gewährleisten. Die ausgewählten Länder veranschaulichen einerseits die unterschiedlichen Herangehensweisen an den Schutz von WhistleblowerInnen, aber auch andererseits den weiteren Kontext des Landes, in welchem die jeweilige Gesetzgebung zur Anwendung kommt. Dabei wird auf die wesentlichen Elemente sowie auf länderspezifische Fragestellungen näher eingegangen.

2.2.1. Albanien

Albanien verabschiedete ein Gesetz über „Whistleblowing und den Schutz von WhistleblowerInnen“ im Juni 2016.²⁴ Dies ist der erste umfassende Bemühung, WhistleblowerInnen im privaten und öffentlichen Sektor Schutz zu bieten. Die Umsetzung des Gesetzes soll in zwei Etappen erfolgen: beginnend mit dem öffentlichen Sektor am 1. Oktober 2016 und anschließend im privaten Sektor am 1. Juli 2017.

Es beinhaltet Definitionen von Whistleblowing und WhistleblowerInnen in Übereinstimmung mit internationalen

²⁴ Siehe das Originalgesetz auf Albanisch, verfügbar unter: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/06/ligj-nr.-60-dt.-2.6.2016.pdf>.

bewährten Praktiken, obwohl die Definition von Whistleblowing sich hauptsächlich auf die Meldung von Korruption bezieht, ohne andere Typen von Fehlverhalten einzubeziehen. Während das Gesetz einen breiten persönlichen Geltungsbereich umfasst, einschließlich Personen, die im öffentlichen und privaten Sektor tätig sind oder ehemals tätig waren, ist sein materieller Geltungsbereich nur begrenzt, da er lediglich Korruption abdeckt. Für die Meldungen sieht das Gesetz die Einrichtung von internen und externen Meldewegen vor. Private Einrichtungen mit mehr als 100 und öffentliche Einrichtungen mit mehr als 80 Mitarbeitern sind verpflichtet, interne Meldestellen zu bilden. Diese Stellen sind auch zuständig für die Untersuchung von gemeldeten Fällen. WhistleblowerInnen können sich direkt an die „Hohe Aufsichtsbehörde für Meldung und Prüfung von Bevorteilungen und Interessenkonflikten“ wenden. Dieser Meldeweg ist vor allem für Fälle vorgesehen, in denen die jeweilige private oder öffentliche Einrichtung nicht in der Lage ist, eine Untersuchung anzustellen, in denen es Zweifel an der Unparteilichkeit der Einrichtung gibt oder Beweise vernichtet werden könnten.

Der Schutz von WhistleblowerInnen ist in Albanien eingebettet in andere rechtliche Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung. In der Tat zielt das WhistleblowerInnenschutz-Gesetz auf einige Defizite ab, die im Rahmen der Anwendung des Gesetzes „Über die Zusammenarbeit der Öffentlichkeit im Kampf gegen Korruption“ zutage getreten sind. Dieses Gesetz reglementiert die Meldung und Erfassung von Korruptionspraktiken unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und schützt Personen, die Fälle von Korruption in öffentlichen Behörden melden.

Da das Gesetz zum Schutz von WhistleblowerInnen erst unlängst verabschiedet worden ist, fehlt es besonders auf kommunaler und regionaler Ebene an rechtlichen Daten zu seiner Umsetzung. Im Vergleich zur Anwendung des Gesetzes zur Korruptionsbekämpfung auf lokalem Niveau, welches auch die Meldung von Korruption und Fehlverhalten beinhaltet, ist der Vollzug des oben genannten Gesetzes eher unbefriedigend. Besonders bemerkenswert ist die Tatsache, dass lokale Behördenstellen die meisten der Antikorruptionsmaßnahmen auf der Grundlage des gesetzlichen Regelwerks nicht anwenden und nicht über ausreichende berufliche Befähigung zur Wahrnehmung ihrer Befugnisse und zur Durchsetzung geltenden Rechts verfügen.²⁵

Darüber hinaus wird die Umsetzung von Gesetzen und die Erlassung von notwendigen Statuten auf kommunaler und regionaler Ebene in Albanien durchaus diskutiert, wie die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission zeigen.²⁶

25 Institut für Demokratie und Mediation, Challenges of local government units in the fight against corruption: An Assessment of the Anti-Corruption System in 20 municipalities of Albania (Verfügbar online unter: http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf).

26 Siehe Europäische Kommission, Verhandlungen zur Europäischen Nachbarschaftspolitik und zum Erweiterungsprozess, Grundlagendokumente – Albanien (Verfügbar online unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_country_tid%5b0%5d=79).

In diesem Zusammenhang stellen sich auch Fragen hinsichtlich der Durchführung des Schutzes von WhistleblowerInnen, obwohl diesbezüglich keine zusätzlichen Implementierungsmaßnahmen vorgesehen sind. Eine Rolle bei der rechtlichen Umsetzung spielt außerdem das gesellschaftliche Umfeld in Albanien. Whistleblowing stößt in der Gesellschaft im Allgemeinen auf geringe Zustimmung und gilt noch nicht als normale Handlungsweise. Eine Erhebung, welche mit Blick auf den Westbalkan, einschließlich Albanien, durchgeführt wurde, zeigt, dass von mehr als 7000 Personen, die flächendeckend befragt worden waren, lediglich etwa ein Drittel Whistleblowing für vertretbar hielt und jeder sechste Befragte befand, dass WhistleblowerInnen für ihre Taten bestraft werden sollten.²⁷ Diese gesellschaftliche Einstellung bezüglich des Whistleblowings ist verbunden mit der schwachen Kontrollfunktion der Justiz und dem allgemein niedrigen Maß an Vertrauen in öffentliche Institutionen, besonders in Fällen von Korruption in höheren Sphären, und dem fehlenden Glauben daran, dass Fehlverhalten zu notwendigen Sanktionen führt.²⁸

27 Regionaler Kooperationsrat, Public Attitudes to Whistleblowing in Southeast Europe – Data Analysis of Opinion Survey About Whistleblowing and the Protection of Whistleblowers, Bericht, 12. April 2017 (Verfügbar online unter: <http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowerinnens>).

28 Konard-Adenauer-Stiftung e.V., Whistleblowers Protection in Albania: An Assessment of the Legislation and Practice, 15. November 2013 (Verfügbar online unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415).

	<p>Dediziertes Gesetz: Gesetz Nr. 60/2006 über Whistleblowing und den Schutz von WhistleblowerInnen</p>
<p>Gesetze, die WhistleblowerInnen Schutz gewähren</p>	<p>Andere einschlägige Rechtsvorschriften:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Gesetz „Über die Zusammenarbeit der Öffentlichkeit im Kampf gegen Korruption“; ▶ Arbeitsgesetz, welches 2008 ergänzt wurde, um Angestellte, die Korruption melden, vor ungerechtfertigten Sanktion zu schützen;
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beamtengesetz, welches Beamten zwar das Recht einräumt, sich einer ungesetzlichen Anordnung zu widersetzen, aber keinen Schutz vor Vergeltung im Fall einer Widersetzung bietet;
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gesetz über die Vorbeugung von Interessenkonflikten, welches Enthüllungen gegenüber staatlichen Aufsichtsbehörden oder über externe Wege, wie zum Beispiel die Medien, ermöglicht; und
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verwaltungsverfahrensgesetz, welches jeder Person erlaubt, gegen jeden Verwaltungsakt zu klagen, und Beamten das Recht einräumt, um die Aufhebung oder Änderung eines Verwaltungsaktes zu ersuchen.

2.2.2. Belgien

Der rechtliche Schutz für WhistleblowerInnen auf Bundesebene trat in Belgien am 4. April 2014 in Kraft.²⁹ Belgien ist das erste Land, in dem der Schutz von WhistleblowerInnen auf regionaler Ebene bereits vor der nationalen Ebene existierte. Seit 2004 gibt es Bestimmungen für WhistleblowerInnen in der flämischen Verwaltung, wo der Ombudsmann / die Ombudsfrau einen externen Meldeweg und Schutz für jene bietet, die nicht in der Lage sind, ihre Meldung an ihrem eigenen Arbeitsplatz zu erstatten. Das Flämische Parlament ergänzte diese Vorschriften im Jahr 2012 noch durch ein Dekret.³⁰ Das Verfahren zum Schutz von WhistleblowerInnen ist außerdem in dem Ombudsmann-Erlass festgeschrieben, welcher aus dem Jahr 1998 stammt und 2014 erneuert wurde.³¹

29 Siehe den Originaltext des Gesetzes (Verfügbar online unter: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=-fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506).

30 Siehe den Originaltext des Gesetzes (Verfügbar online unter: http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html). Siehe auch Europäische Kommission, EU-Antikorruptionsbericht über Belgien 2014 (Verfügbar online unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_en.pdf).

31 Kristien Verbraeken, The Flemish Government's central point of contact for integrity and wellbeing at work – Committing to Effective Whistleblower Protection, Organisation for Economic Co-operation and Development, 16. März 2016

Was die Meldewege betrifft, können Angestellte, um Fehlverhalten zu melden, auf verschiedene Wege zurückgreifen und sich an befugte Kontaktpersonen, wie zum Beispiel ihren Vorgesetzten, das „Audit Vlaanderen“ (die interne Audit-Abteilung der flämischen Verwaltungsbehörden) und den „Spreekbuis“ wenden. Letzterer ist eine zentrale Kontaktstelle, die von den flämischen Behörden eingerichtet worden ist, jedoch als eine unabhängige Anlaufstelle agiert, mit dem Ziel der Integrität und eines höheren Wohlbefindens der Angestellten. Der „Spreekbuis“ wird von „geschulten Fachkräften und Spezialisten betrieben, die mit den hoch emotionalen Anrufen und Nachrichten, die sie erhalten, umgehen können.“³² Neben dem „Spreekbuis“ gibt es ein Kontaktzentrum, dem Handlungen der flämischen Behörden gemeldet werden können. 2017 gingen hier 1 042 708 Anrufe, E-Mails und Chat-Nachrichten ein.³³

2.2.3. Tschechische Republik

In der Tschechischen Republik wird der Schutz von WhistleblowerInnen als ein wichtiges Instrument innerhalb einer breiteren Antikorruptionsagenda gesehen, beruhend auf der Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung der Regierung sowie des Aktionsplans von 2015, welche bedeutende strategische Dokumente sind. Dennoch bietet der Rechtsrahmen nur einen teilweisen Schutz, da Bemühungen um ein dediziertes Gesetz erfolglos waren. Von

(Verfügbar online unter: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?expires=1511899895&id=id&accname=ocid177380&-checksum=9913F5A03417A3D7A4E0845D97C70204>).

32 Ebd., S. 134.

33 Ebd., S. 137.

2007 bis 2010 unternahm das Innenministerium gemeinsam mit der tschechischen Abteilung von Transparency International Anstrengungen zur Schaffung eines WhistleblowerInnen-Schutzes. Gleichwohl wurde berichtet, dass:

„die Schwierigkeit bei der Unterscheidung der besonderen Art der Beratung, welche für eine Melde-/Whistleblowing-Stelle erforderlich ist, und allgemeinen Rechtsdienststellen, die den Vorschriften des öffentlichen Auftragswesens unterliegen, dazu führte, dass die Schaffung eines solchen Dienstes ganz und gar aufgegeben wurde.“³⁴

2014 wurde der Regierungsausschuss für Korruptionsbekämpfung zur Koordinierung und Beratung in dem Bereich gegründet. Seit 2013 gab es spezifische Vorschläge für und Diskussionen über den rechtlichen Rahmen und seit 2015 ist ein neuer Vorschlag in der Diskussion.³⁵ Dennoch ist bisher kein dediziertes Gesetz zum Schutz von WhistleblowerInnen verabschiedet worden. Innerhalb des öffentlichen Sektors schützt das 2014 in Kraft getretene Gesetz über den öffentlichen Dienst Mitarbeiter, die über Fehlverhalten berichten. Die Durchführungsbestimmung trat 2015 in Kraft und verpflichtet jedes Ministerium verschlossene Boxen zur Verfügung zu stellen, in welche Bedienstete, die ein Fehlverhalten melden wollen, ihre Berichte einwerfen können.³⁶

34 Anna MYERS & Petr LEYER, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, Seite 30.

35 Ebd.

36 Regierungsvorschrift Nr. 145/2015 Coll. über Maßnahmen, verbunden mit der Meldung von Verdachtsfällen von ungesetzlichem Verhalten in einer öffentlichen Behörde.

Neben dem Gesetz über den öffentlichen Dienst bietet das Arbeitsgesetz, das Verwaltungsverfahrensgesetz und das Strafgesetz WhistleblowerInnen zumindest einen teilweisen Schutz. Das Gesetz über den öffentlichen Dienst bietet rechtlichen Schutz und Anonymität für öffentliche Bedienstete, die Fälle von Korruption oder gesetzwidrige Handlungen ihrer Kollegen im öffentlichen Dienst melden. Dennoch gibt es für Beamte des öffentlichen Dienstes eine „Schweigepflicht“ und es nicht klar, wie diese mit dem Schutz von WhistleblowerInnen in Einklang gebracht werden kann. Diese Situation ist unter anderen Faktoren ein Grund dafür, dass in der Praxis nur sehr wenige Beamte gesetzwidrige Handlungen melden.³⁷ Oder diese mangelnde institutionelle Unterstützung führt dazu – wenn es überhaupt dazu kommt, dass schädliches, unethisches oder rechtswidriges Fehlverhalten gemeldet wird – dass die meldenden Personen andere Kommunikationskanäle nutzen, wie eine jüngere Studie in der Tschechischen Republik und vier anderen Staaten, einschließlich Polen, der Slowakei, Ungarn und Estland, gezeigt hat.³⁸

37 Frank Bold, Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic, 1. Oktober 2015, Seite 6 (Verfügbar online unter: http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf).

38 Siehe Anna MYERS & Petr LEYER, Concept Paper: Possible functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, Project to Strengthen anti-corruption and anti-money laundering systems in the Czech Republic (Verfügbar online unter: <https://rm.coe.int/16806d11e5>). Siehe auch FRANKOVA, L und L. PETROKOVA (2014) About Us With Us: Protection of Whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries. OŽIVENÍ: Czech Republic.

Ein institutionelles Gremium, welches sich mit WhistleblowerInnen-Fragen beschäftigt, fehlt sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler oder regionaler Ebene. Im Rahmen der Debatten über ein gesetzliches Regelwerk zum Schutz von WhistleblowerInnen gibt es Diskussion über die Schaffung einer solchen Einrichtung, ähnlich wie der in den Niederlanden. Die jüngste Forschung zeigt allerdings, dass ein derartiges Gremium noch nicht existiert. Um dieses Vakuum zu füllen, hat Transparency International Tschechien 2005 ein Zentrum für Rechtsbeistand und –beratung eingerichtet. Der Zweck dieses Zentrums ist es, WhistleblowerInnen, aber auch ZeugInnen von Korruptionspraktiken, einen kostenlosen rechtlichen Beistand zukommen zu lassen.

2.2.4. Estland

In Estland gibt es keinen speziellen Schutz für WhistleblowerInnen. Dennoch hat das Land internationale Instrumente ratifiziert, welche einen gewissen Schutz im Fall von Meldungen von Fehlverhalten bieten, wie zum Beispiel das Strafrechtsübereinkommen sowie das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption. Darüber hinaus hat es die UN-Antikorruptionskonvention und das Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung unterzeichnet.

2013 hat Estland das Antikorruptionsgesetz verabschiedet, welches Angestellten des öffentlichen Sektors im Fall von Meldungen von Fehlverhalten Schutz bietet.³⁹ Dieses Gesetz

³⁹ Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection Laws (Verfügbar online unter: <https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map>).

verpflichtet Bedienstete des öffentlichen Sektors, Korruption sowie unethisches oder gesetzwidriges Verhalten zu melden, und sieht Disziplinarmaßnahmen vor, wenn diese Verpflichtung nicht eingehalten wird.⁴⁰ Dies scheint jedoch der einzige Schutz zu sein, wobei der Privatsektor nicht inbegriffen ist, obwohl festgeschrieben ist, dass öffentlichen Angestellten, die Sachverhalte aus dem privaten Sektor melden, Schutz zugutekommt.⁴¹ Während das Arbeitsvertragsrecht unfaire Entlassungen untersagt, ist nicht klar, ob dieser Schutz auch in Fällen von Whistleblowing zum Tragen kommt.

Jüngste Untersuchungen sind auch auf die Meldepraxis in Estland eingegangen. Eine 40 Interviews mit WhistleblowerInnen umfassende Studie offenbart beunruhigende Ergebnisse: In ungefähr 80 % der gemeldeten Fälle wurde ermittelt und lediglich 30 % dieser Ermittlungen wurden abgeschlossen oder führten zu Disziplinarmaßnahmen.⁴² Ein anderer

40 See Transparency International Estland, Country Report, Whistleblower Protection Assessment Report on Estonia, 2009 (Verfügbar online unter: http://www.Whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf).

41 Blueprint for Free Speech, A Change of Direction, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Estonia (Verfügbar online unter: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20english.pdf>).

42 Lenka FRANKOVÁ, About Us With Us, Protection of Whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries, 2016 (Verfügbar online unter: https://whistle-network.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf).

relevanter Aspekt besteht darin, dass alle interviewten WhistleblowerInnen anonym bleiben wollten, aufgrund großer Bedenken hinsichtlich negativer Folgen, wenn ihre Identität bekannt würde. In Anbetracht der negativen öffentlichen Meinung in Estland über Whistleblowing und der Tatsache, dass eine Mehrheit glaubt, dass Probleme innerhalb einer Organisation oder Institution gelöst werden sollten, ist diese Angst berechtigt.⁴³ Dies ist in der Tat nicht nur eine Frage der sozialen Wahrnehmung oder des sozialen Drucks, was – laut verfügbarer Zahlen – in der ziemlich alarmierenden Tatsache zum Ausdruck kommt, dass jede fünfte WhistleblowerIn ihre Stelle verloren hat.⁴⁴ So führte ein lokaler Fall von Whistleblowing hinsichtlich des Missmanagements von städtischem Eigentum und der Vergabe von öffentlichen Aufträgen in der Stadt Narva zum Verlust der Stellen aller drei involvierten WhistleblowerInnen. Tatsächlich kam es zur Entlassung einer gesamten Abteilung der dortigen Verwaltungsbehörde.

2.2.5. Frankreich

In Frankreich gibt es seit 2016 ein neues Gesetz zum Schutz von WhistleblowerInnen, bekannt unter der Bezeichnung Sapin II.⁴⁵ Dieses Gesetz beschränkt sich nicht ausschließlich auf den Schutz von WhistleblowerInnen, sondern enthält Bestimmungen über die Art der Meldungen und weitere Aspekte des Whistleblowings. Es muss erwähnt werden, dass

43 Ebd., Seite 15.

44 Ebd., Seite 19.

45 Siehe den Originaltext des Gesetzes auf Französisch, [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte= JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616).

das Gesetz eine Antwort auf internationale Kritik an Frankreichs „zu locker“ empfundene Haltung im Rahmen der Stärkung von Antikorruptionsmaßnahmen war.⁴⁶ Weiterhin muss bemerkt werden, dass im Rahmen der anfänglichen Debatten in Frankreich um den Schutz von WhistleblowerInnen viele Gewerkschaften das Thema als von außen aufgezwungen und beeinflusst durch die USA durch den *Sarbanes Oxley Act* (SOX, 2002) zuungunsten der Gewerkschaften und zugunsten von Investoren betrachteten.⁴⁷

Vor der Verabschiedung des Sapin-II-Gesetzes wurde der Schutz von WhistleblowerInnen durch eine Reihe von verschiedenen Texten gewährt. So sind WhistleblowerInnen gesetzlich geschützt im Fall von Diskriminierung, Belästigung, Korruption, schwerwiegenden Risiken für die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt sowie von Strafsachen.⁴⁸

46 Siehe Susrut A. CARPENTER, Patrick HANNON, George A. STAMBULIDIS, *New French Anti-Corruption Law: Companies Doing Business in France Must Beware*, 22. November 2016 (Verfügbar online unter: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aaec08f797>),).

47 Nicole-Marie MEYER, Christophe SPECKBACHER, Katharina WEGHMANN und Marc LE MENESTREL, *Towards effective protection for Whistleblowers; making whistleblowing work with and beyond the Council of Europe, Recommendation on the Protection of Whistleblowers. How could France implement the Council of Europe's principles concerning the protection of Whistleblowers?*, *La Revue des droits de l'homme*, Oktober 2016.

48 Sophie PÉLICIER-LOEVENRUCK, *Decrypting the New Whistleblower Law in France*, 24. Mai 2017 (Verfügbar online unter: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>).

Sapin II versucht hingegen dieses fragmentierte Regelwerk zu normieren, um Schutz für unterschiedliche Arten von Enthüllungen im öffentlichen Interesse zu gewähren. Dennoch ist der Geltungsbereich des Gesetzes nicht umfassend genug und es gibt Kritik an der Tatsache, dass es die Aufdeckung von Informationen medizinischer und vertraulicher Natur sowie im Zusammenhang mit Nachrichtendiensten und nationaler Sicherheit nicht abdeckt. Diese Geheimhaltungsgarantie in Sicherheitsfragen wurde als ein ernsthafter Mangel des Gesetzes angesehen, insbesondere da das Gesetz zwar die Vergeltung gegen WhistleblowerInnen kriminalisiert,⁴⁹ die Enthüllung von Staatsgeheimnissen aber zu einer Strafanzeige führen kann. Sapin II trägt jedenfalls nicht dazu bei, das Wirrwarr über die Folgen von Whistleblowing sowie über den verfügbaren Schutz für WhistleblowerInnen aufzulösen.

Was den Schutzzumfang betrifft, weitet Sapin II den WhistleblowerInnen-Schutz auf jede „uninteressierte“ Person aus, die in guter Absicht ihrem Vorgesetzten oder der zuständigen Justiz- oder Verwaltungsbehörde einen Verstoß gegen das Gesetz meldet. Auch die Meldewege wurden von Fachleuten kritisiert, da das Gesetz den Hinweisgeber verpflichtet den Verstoß zuerst dem direkten oder indirekten Vorgesetzten zu melden und wenn diese Meldung folgenlos bleibt (oder im Fall einer ernsthaften und unmittelbaren Gefahr, oder wenn unumkehrbare Risiken eintreten könnten) kann die Meldung an die Justiz- oder Verwaltungsbehörde, den Vertreter eines Berufsverbandes oder im schlimmsten Fall an die Presse weitergeleitet werden.

49 Siehe oben Fußnote 49.

Maßgeblich ist auch, dass die Identität der WhistleblowerIn vertraulich bleibt und dass diese Vertraulichkeit durch die Bestimmung garantiert wird, dass eine Enthüllung der Identität der WhistleblowerIn gegen ihren Willen mit Freiheitsentzug von bis zu zwei Jahren und einer Geldstrafe von bis zu 30 000 Euro belegt wird. Dieses Maß an Schutz der Vertraulichkeit für die WhistleblowerIn scheint gerechtfertigt, wenn man berücksichtigt, dass eine Person erst ihrem Vorgesetzten ein Fehlverhalten oder einen Verstoß melden muss, damit sie Anspruch auf Schutz erhält. Anders als andere Gesetze zum Schutz von WhistleblowerInnen, sieht Sapin II auch eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr und eine Geldstrafe von bis zu 15 000 Euro vor, im Fall von Vergeltung gegen WhistleblowerInnen oder wenn es zu Versuchen kommt, Personen vom Whistleblowing abzuhalten.

Zusätzlich zum öffentlichen Sektor sieht Sapin II Bestimmungen für den privaten Sektor vor und fordert von Unternehmen, interne Regeln für WhistleblowerInnen aufzustellen. Genauer gesagt werden Firmen mit über 500 Mitarbeitern und einem Mindestumsatz von 100 Millionen Euro verpflichtet, Compliance-Richtlinien und –Verfahren zu schaffen. Das Dekret Nr. 2017-564 vom April 2017 bietet weitere Anleitung zur Umsetzung des Gesetzes. Es legt dar, dass der Arbeitgeber das geeignete rechtliche Instrument zur Meldung von Bedenken bestimmen muss, beinhaltet allerdings keine Pflicht, eine Hotline oder ein anderes elektronisches Verfahren für die Hinweisgebung einzurichten.

2.2.6. Deutschland

Es gibt kein allgemeines Gesetz in Deutschland, welches den Schutz von WhistleblowerInnen in allen Sektoren vorsieht. Im

Jahr 2013 wurden diesbezügliche Vorschläge abgelehnt, da die Regierung die existierenden fragmentierten Regelungen für ausreichend hielt. Seit dieser Zeit hat keine Gesetzgebungsdebatte über ein mögliches dediziertes Gesetz zum Schutz von WhistleblowerInnen stattgefunden, obwohl die Zivilgesellschaft aktiv bleibt und versucht, auf eine Gesetzgebung in dem Bereich zu drängen.

Das deutsche Grundgesetz garantiert die Freiheit des Gewissens, der Information und der Meinung, das Petitionsrecht, was auch das Recht beinhaltet, Anfragen oder Beschwerden an Regierungsbehörden zu richten sowie das Recht, Vergehen zu melden. Somit legt der grundlegende Rechtsrahmen in Deutschland die Parameter fest, welche einen allgemeinen Schutz beim Melden von Fehlverhalten bieten.

Aber auch die Sekundärgesetzgebung bietet einige Bestimmungen zum Schutz von HinweisgeberInnen. Im Juli 2016 wurden neue Rechtsvorschriften hinsichtlich der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) mit dem Ziel des Schutzes von WhistleblowerInnen erlassen. So ist es jeder Person möglich, Verstöße gegen Regeln, die unter der Kontrolle der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht stehen, über ein Online-Portal zu melden. Dabei muss unterstrichen werden, dass derartige Meldungen anonym erfolgen können und wenn dies nicht der Fall sein sollte, hat die BaFin die Pflicht, die Identität der Person, die den Hinweis gegeben hat, zu schützen. Personen, die ihre Bedenken der BaFin melden, sind allerdings nicht gegen Vergeltung, Entlassung oder Schikanen geschützt. Im Mittelpunkt steht der Schutz der Identität der hinweisgebenden Person, damit ausgeschlossen werden kann, dass diese Person negative persönliche Folgen zu erleiden hat.

Diese Gesetzgebung wurde notwendig, nachdem mehrere deutsche Unternehmen und Behörden im Zusammenhang mit Whistleblowing-Fällen, welche nicht verfolgt worden waren, mit Geldstrafen belegt wurden. So wurde bekannt, dass die Deutsche Bank ein Strafgeld in Höhe von 52,6 Millionen Euro an die US-Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde zahlen musste, nachdem drei ehemalige Angestellte darüber berichtet hatten, dass die Bank die Investorengemeinschaft irregeführt hatte, indem sie den Wert ihres Derivateportfolios während der Finanzkrise künstlich aufgebläht hatte. In ähnlicher Weise verklagte Gary DEDILECTIS die Deutsche Bank in den Vereinigten Staaten, nachdem er entlassen worden war, weil er aufgedeckt hatte, dass die Bank ihren Kunden zu hohe Gebühren berechnet hatte, ohne sie darüber zu informieren.⁵⁰

Ein anderes rechtliches Element, welches Schutz in diesem Bereich bietet, ist das Kündigungsschutzgesetz, welches sich zwar nicht mit WhistleblowerInnen im Besonderen befasst, aber unfaire Entlassungen reglementiert.⁵¹ Außerdem unterliegen Beamte in Übereinstimmung mit dem Beamtenengesetz einem besonderen Schutz, wenn diese Fehlverhalten melden, allerdings lediglich in Fällen von Korruption.⁵²

50 Ben KNIGHT, Deutsche Welle, Germany sets up banking Whistleblower portal, 4. Januar 2017 (Verfügbar online unter: <https://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-WhistleblowerInnen-portal/a-37005663>).

51 Der gesamte Gesetzestext: <https://www.gesetze-im-inter-net.de/kschg/BJNR004990951.html>.

52 Bericht über die rechtliche Situation in Deutschland (Verfügbar online unter: <http://www.dgb.de/presse/++co++e6fb1f4c-8e05-11e5-bf89-52540023ef1a>).

In Deutschland ist auch die Rechtsprechung der Gerichte eine wesentliche Quelle für den Schutz von WhistleblowerInnen, obwohl das Präzedenzrecht nicht immer einheitlich ist. 2001 legte das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung fest, dass eine Entlassung die grundlegende allgemeine Handlungsfreiheit und den Rechtsgrundsatz verletzt, wenn sie vorgenommen worden ist, weil jemand als ein Zeuge für die Staatsanwaltschaft diente, und somit lediglich seinen zivilrechtlichen Verpflichtungen nachgekommen ist.⁵³ Weiterhin befand das Gericht, dass eine derartige Entlassung im Fall einer freiwilligen Meldung an eine Exekutivbehörde ebenfalls ein Verstoß gegen das Gesetz darstellen würde, zumindest wenn die WhistleblowerIn in gutem Glauben gehandelt und eine strafbare Handlung, verübt zum Beispiel durch seinen Arbeitgeber, vermutet hat.⁵⁴ Dennoch weisen Experten darauf hin, dass in späteren Urteilen in den Jahren 2003 und 2006 das Bundesarbeitsgericht befand, dass ein Angestellter zunächst nur intern Meldung erstatten darf, und falls diese Regel verletzt worden sei, sei eine Entlassung somit rechtmäßig, außer dass im Ausnahmefall eine interne Klarstellung unzumutbar gewesen wäre. Allerdings ist die letztgenannte Bedingung eher vage und bietet keine rechtliche Sicherheit für die WhistleblowerIn und die Justiz muss von Fall zu Fall zuerst beurteilen, ob und wann eine extern erstattete Meldung als zumutbar einzustufen sei oder nicht.

53 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 02. Juli 2001 - 1 BvR 2049/00 - Rn. (1-24) (Verfügbar online unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html)

54 Guido STRACK, Whistleblowing in Germany; https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf.

2.2.7. Ungarn

In Ungarn gibt es seit 2014 ein gesetzliches Regelwerk zum Schutz von WhistleblowerInnen.⁵⁵ Das Gesetz verbietet Vergeltung gegen WhistleblowerInnen im privaten und öffentlichen Sektor, welche unethisches und gesetzwidriges Verhalten im Zusammenhang mit öffentlichen Geldern oder öffentlichem Eigentum offenlegen. Zu bemerken sei, dass diese Rechtsvorschrift für zentrale sowohl lokale Behörden gilt und die Einrichtung eines elektronischen WhistleblowerInnen-Systems, betrieben durch den Grundrechte-Beauftragten, vorschreibt.⁵⁶ Hinsichtlich des Privatsektors können Unternehmen ein internes WhistleblowerInnen-System einrichten, obwohl sie nicht dazu verpflichtet sind. Entscheidet sich ein Unternehmen jedoch dafür ein WhistleblowerInnen-System einzurichten, muss dies unter Einhaltung des Gesetzes erfolgen. Es sind keine Informationen darüber verfügbar, ob Unternehmen in Ungarn diese Systeme einrichten und ob diese gegebenenfalls dem geltenden Recht entsprechen.

Was das Meldeverfahren betrifft, kann jeder Angestellte des Unternehmens entweder unter seinem eigenen Namen oder anonym eine Mitteilung einreichen, obwohl der Arbeitgeber die Möglichkeit hat, bei anonym eingereichten Mitteilungen

55 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Hungary (Verfügbar online unter: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf>).

56 Zoltan HEGYMEGI-BARAKONYI, New whistleblowing legislation in Hungary, 9. Juni 2014 (Verfügbar online unter: <https://globalcompliance-news.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>).

keine Ermittlung einzuleiten.⁵⁷ Der Mitarbeiter, die die Mitteilung einreicht, muss erklären, in gutem Glauben gehandelt zu haben. Das Unternehmen hat die Pflicht, den Mitarbeiter, der die Mitteilung eingereicht hat, über die Ergebnisse der Ermittlungen und die ergriffenen Maßnahmen, um das Fehlverhalten zu beseitigen, zu informieren.

Dennoch kann die Wirksamkeit des Gesetzes in der Praxis aufgrund der gesellschaftlichen Einstellung gegenüber dem Whistleblowing in Frage gestellt werden. Eine von Transparency International Ungarn durchgeführte Studie zeigt, dass 70 % der Ungarn keine Meldung über Korruption erstatten würden, da sie der Ansicht sind, dass ohnehin keine Maßnahmen ergriffen würden und eine allgemeine Furcht vor Vergeltung herrscht.⁵⁸

2.2.8. Niederlande

Seit 2009 sind in den Niederlanden Bestimmungen zum Schutz von WhistleblowerInnen im öffentlichen Sektor in Kraft. Da eine entsprechende Gesetzgebung für den privaten Sektor fehlte, entwickelten die Gewerkschaften gemeinsam mit den ArbeitgeberInnen einen Verhaltenskodex, welcher ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen einen Leitfaden

57 Tamás BALÁZS, Whistleblowing – legal situation in Hungary (Verfügbar online unter: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>).

58 Transparency International Hungary, 'Hungarians say our country is corrupt, and the situation is getting worse', 8. Juli 2013 (Verfügbar online unter: <https://transparency.hu/en/news/a-magyarok-szerint-korrupct-az-orszagunk-es-a-helyzetromlik/>).

an die Hand geben sollte.⁵⁹ Darüber hinaus wurde im Oktober 2012 durch Erlass mit zeitlich begrenzter Wirkung das Beratungszentrum für WhistleblowerInnen (*Adviespunt Klokkenluiders*) eröffnet, welches einerseits unabhängigen Rechtsbeistand bieten und andererseits als politische Denkfabrik dienen sollte.

Das *Adviespunt Klokkenluiders* wurde Mitte 2014 einer Bewertung unterzogen und gesetzliche Neuregelungen führten schließlich zur Gründung des WhistleblowerInnen-Hauses (*Huis voor Klokkenluiders*), welches nunmehr eine dauerhafte Rechtsgrundlage hat. Es hat drei Hauptfunktionen: Beratung, Durchführung von Ermittlungen, Forschung.⁶⁰ Diese Einrichtung ist ein hervorragendes Beispiel für ein Land, welches ernsthafte Anstrengungen für den Schutz von WhistleblowerInnen unternimmt, nicht nur durch bloße rechtliche Instrumente, sondern auch durch spezialisierte Einrichtungen, welche über die nötige Fähigkeit und Sachkenntnis verfügen, um das Thema Whistleblowing auf ernsthafte Weise zu behandeln. Dennoch blieb das WhistleblowerInnen-Haus in der Praxis bisher eher inaktiv und es spielte nicht die entscheidende Rolle bei der Gewährleistung von Schutz und Unterstützung für WhistleblowerInnen, wie eigentlich gedacht.

59 Stichting Van de Arbeid (2010) Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies. Publikation Nr. 1/10, 3. März 2010, Niederlande (Engl. Übersetzung aktualisiert August 2012, Verfügbar unter: http://www.stvda.nl/en/~/_media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx).

60 Siehe Details unter: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/>.

Ein weiteres wichtiges Merkmal des Meldesystems in den Niederlanden ist die Begünstigung der Vertraulichkeit des Meldevorgangs. Wenn sich Personen an das WhistleblowerInnen-Haus wenden, stellt dies keinen Verstoß gegen die Loyalität gegenüber ihrem Arbeitgeber dar, außer wenn es sich um Fragen der nationalen Sicherheit und um die Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses handelt.⁶¹ Berichte aus dem Jahr 2015 stellten zum Beispiel fest, dass 85 % der WhistleblowerInnen, die einen Vorgang meldeten, dadurch nachteilige Auswirkungen erfuhren.⁶²

2.2.9. Norwegen

Norwegen verfügt über einen starken WhistleblowerInnen-Schutz, mit einem der am weitesten fortgeschrittenen Whistleblowing-Verfahren und einer hohen Wirksamkeit bei der Verfolgung von gemeldeten Vorgängen.⁶³ Im Jahr 2004 wurden Änderungen an der norwegischen Verfassung vorgenommen, mit dem Ziel, das Recht auf Meinungsfreiheit, einschließlich des Rechts, sich frei gegenüber der Verwaltung auszudrücken, zu stärken. Jede Einschränkung eines

61 Anna MYERS & Petr LEYER, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, Seite 19.

62 Beratungs- und Referenzzentrum, Jahresbericht „Honouring Courage“ 2015 (Verfügbar online unter: https://huisvoorkloekenluiers.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf).

63 Marit SKIVENES, Sissel TRYGSTAD, Explaining whistleblowing processes in the Norwegian labour market: Between individual power resources and institutional arrangements, *Economic and Industrial Democracy* Bd. 38, Issue 1, S. 119 – 143, 2015; SKIVENES, M, TRYGSTAD, SC (2010) When whistleblowing works: The Norwegian case. *Human Relations* 63(7): 1071–1097.

derartigen Rechts muss gesetzlich vorgeschrieben und gerechtfertigt sein.

Auf einer Sekundärrechtsgrundlage schützt der Abschnitt 2 des Arbeitsschutzgesetzes (2005, geändert 2015)⁶⁴ WhistleblowerInnen im öffentlichen und privaten Sektor gegen Repressalien und sieht Entschädigungen vor. Seit März 2017 wurde der Schutz von WhistleblowerInnen durch das Arbeitsschutzgesetz weiter ausgebaut, da dieser nunmehr auch Vertragsarbeiter mit einschloss.⁶⁵ Weiterhin sind Unternehmen, die zehn oder mehr Personen beschäftigen, verpflichtet, ihre Mitarbeiter darüber zu informieren. Darüber hinaus sieht das Gesetz eine erweiterte Vertraulichkeitsregulierung vor, um besser sicherzustellen, dass Fehlverhalten auch wirklich öffentlichen Behörden gemeldet wird. Einige Experten weisen jedoch auf Lücken hinsichtlich des WhistleblowerInnen-Schutzes in Norwegen hin, wie zum Beispiel die fehlende Definition des Begriffs „Whistleblowing“ in den Rechtsvorschriften als auch die Nichterwähnung von externen Enthüllungskanälen. Dennoch zeigen empirische Untersuchungen, dass Norwegen im Allgemeinen ein sicheres Umfeld für das Melden von Fehlverhalten bietet und dass WhistleblowerInnen, wenn notwendig, in der Zukunft wieder Hinweise über Fehlverhalten geben würden.

64 Blueprint for Free Speech, Norway – Whistleblower Protection (Verfügbar online unter: <https://blueprintforfreespeech.net/document/norway>).

65 Pieter WIJNEN, Strengthening protection of Whistleblowers, 31. März 2017 (Verfügbar online unter: <http://norwaytoday.info/finance/strengthening-protection-Whistleblowers/>).

2.2.10. Polen

In Polen ist eine wachsende Unterstützung des WhistleblowerInnen-Schutzes zu verzeichnen und eine im Jahr 2016 durchgeführte Studie über Gewerkschaften und Arbeitgeber sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor kam zu dem Schluss, dass Meldemechanismen positiv als wirksame Mittel für internes Risikomanagement betrachtet wurden.⁶⁶ Die Debatten über eine Gesetzgebung über WhistleblowerInnen-Schutz in Polen führten im November 2017 zu einem Vorschlag des Ministers für Sonderdienste. Kapitel 9 dieses Gesetzgebungsvorschlags beschäftigt sich mit den Regeln und Verfahren für den Schutz von WhistleblowerInnen, welche zum ersten Mal innerhalb des polnischen Kontextes eine Definition einer WhistleblowerIn als „jede Person, die glaubwürdig eine vermeintliche Straftat oder vermeintliche Straftaten meldet“ enthielt.

Dennoch wird dieser Vorschlag von den aktiven Nichtregierungsorganisationen als höchst problematisch betrachtet, da das Gesetz lediglich jenen Personen einen WhistleblowerInnen-Status einräumt, welche Fälle von vermeintlicher Korruption Exekutivbehörden melden und da darüber hinaus der WhistleblowerInnen-Status willkürlich durch einen Staatsanwalt erteilt wird. Sollte der Staatsanwalt entscheiden, der entsprechenden Person diesen Status nicht zu erteilen, erhält diese Person keine Schutzgarantie und es ist kein Recht auf Berufung vorgesehen. Das vorgeschlagene Gesetz hat

⁶⁶ G. MAKOWSKI, & M. WASZAK, The Act on Whistleblower protection: The need for and the prospects of its introduction in Poland, Stefan Batory Foundation: Warschau, 2016, Seite 4.

außerdem einen sehr engen sachlichen Anwendungsbereich, da es Personen, die andere Bedrohungen, welche nicht als Straftaten eingestuft sind, offenlegen könnten, keinen Schutz bietet.

Experten haben ebenfalls darauf hingewiesen, dass das vorgeschlagene Gesetz „das öffentliche Vertrauen unterminiert, durch Exekutivbehörden missbraucht werden könnte, um Arbeitgeber unter Beobachtung zu stellen, unter Verletzung der Grundsätze der sozialen Koexistenz und der Freiheit, geschäftlichen Aktivitäten nachzugehen“.⁶⁷ Viele Organisationen haben Kritik an diesem Vorschlag geäußert. Transparency International hat festgestellt, dass der Gesetzesvorschlag den Schutz von WhistleblowerInnen sowohl im öffentlichen als auch privaten Sektor stark beeinträchtigt.⁶⁸ Das Whistleblowing International Network (WIN) hat sich direkt schriftlich an die polnische Regierung gewandt und darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen internationalen bewährten Normen nicht entsprechen, einschließlich der jüngsten Entschließung und Empfehlung über die Verbesserung des

67 Citizens Observatory, Main Challenges Regarding the Draft Law on 'Transparency' in the Public Life, 30. Oktober 2017, (Verfügbar online unter: http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci_g%C5%82%C3%B3wne-problemy_EN_03112017.pdf).

68 Transparency International Secretariat, Proposed 'Transparency' Legislation in Poland must be rethought and revised, 3. November 2017 (Verfügbar online unter: https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised).

WhistleblowerInnen-Schutzes der Parlamentarischen Versammlung des Europarates aus dem Jahr 2015, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Anwendung des Artikels 10 der Europäischen Menschenrechtscharta sowie der Empfehlung CM/Rec(2014)7 vom 30. April 2014 über den Schutz von WhistleblowerInnen.

2.2.11. Schweiz

Die Schweiz bietet WhistleblowerInnen keinen spezifischen Schutz⁶⁹ und es wurde in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass das Land mit seinen zahlreichen Sitzen multinationaler Unternehmen ein eher „steiniges Gelände“ für WhistleblowerInnen darstellt.⁷⁰ Im Kontext einer laufenden Debatte kam es im Jahr 2013 zu einem Gesetzesvorschlag, der allerdings bis zum November 2017 nicht angenommen worden ist.⁷¹

69 OECD-Bericht, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 16. März 2016, Seite 185 (Verfügbar online unter: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>).

70 *The Economist*, *Whistleblowing in Switzerland: Rough Terrain – Two court cases illustrate the struggles of employees who allege wrongdoing*, 5 December 2015 (Verfügbar online unter: <https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-struggles-employees-who-allege-wrongdoing-rough-terrain>).

71 Andreas D. LÄNZLINGER & Roman HUBER, *Whistleblowing in Switzerland*, 3. August 2017 (Verfügbar online unter: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>).

Seit 2011 schützt Artikel 22a(5) des „Bundespersonalgesetzes“⁷² Angestellte der Bundesverwaltung vor beruflicher Benachteiligung im Fall einer Meldung von „Unregelmäßigkeiten“ und Artikel 34c sieht Entschädigungen bei Entlassungen vor. Das Bundespersonalgesetz gilt weder für die regionale noch die kommunale Ebene. Für die Bereitstellung von WhistleblowerInnen-Systemen sind die Kantone und Kommunen selbst verantwortlich. Seit 2003 können Mitarbeiter der Bundesverwaltung Verdachte oder Unregelmäßigkeiten, einschließlich solcher in Verbindung mit Korruption, einem unabhängigen staatlichen Gremium melden: der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Die EFK ist die oberste Schweizer Finanzaufsichtsbehörde und obwohl sie offiziell dem Eidgenössischen Finanzdepartement beigeordnet ist, ist sie selbstständig und lediglich an die Verfassung und das Gesetz gebunden.

Bei Verdachtsfällen können sich WhistleblowerInnen entweder an die Strafverfolgungsbehörden, an ihren Vorgesetzten oder an die EFK wenden. Das Gesetz sieht keine Reihenfolge für die Meldung von Verdachtsfällen vor und ein Mitarbeiter kann sich frei zwischen diesen Meldewegen entscheiden. Ein maßgeblicher Aspekt für regionale Behörden ist die Tatsache, dass das Whistleblowing-System in der Schweiz als dezentralisiert betrachtet wird. Die unterschiedlichen Kantone haben interne Meldestellen und Antikorruptionsexperten bewerten dieses System als sehr vorteilhaft. Daher wird es in der Schweiz nicht als notwendig erachtet für WhistleblowerInnen eine zentrale Meldestelle einzurichten.

⁷² Der gesamte Gesetzestext ist online verfügbar unter: http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1_000.htm).

2.2.12. Allgemeine Merkmale und Defizite der analysierten nationalen Gesetze

Die Gesetze zum Schutz von WhistleblowerInnen für die meisten analysierten Länder sind im Rahmen der Korruptionsbekämpfung und auf der Grundlage von Aufforderungen der internationalen Staatengemeinschaft, insbesondere von GRECO, zur Durchführung von Maßnahmen in dieser Hinsicht, entstanden. In der Regel besteht das Grundprinzip des WhistleblowerInnen-Schutzes in der Einrichtung von geschützten Meldewegen als eine Maßnahme gegen Korruption und oft ist der Schutzzumfang speziell auf Korruption fokussiert. Die umfassende Natur des Whistleblowings, die vor allem darauf beruht, dass es sich dabei um einen praktischen Niederschlag der Meinungsfreiheit handelt, wie auch in der Rechtsprechung des EGMR deutlich wird, wird häufig nicht in Betracht gezogen. Dies ruft Bedenken hinsichtlich der Einschränkungen hervor, welche aktuelle Gesetze für Personen darstellen, die auf den Schutz ihrer Meinungsfreiheit vertrauen, wenn sie Verdachte von Fehlverhalten melden.

Aus rechtlicher Hinsicht ist in den dargestellten Ländern ein verstärkter Schutz auf kommunaler und regionaler Ebene in der Regel nicht vorhanden. Darüber hinaus haben die Länder keine erheblichen Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass die zusätzlichen notwendigen Regelungen auf kommunaler und regionaler Ebene Anwendung finden, wenn diese bereits auf nationaler Ebene existieren. Oft fehlt es an notwendigen Bestimmungen zur Umsetzung nationaler Regeln, weshalb die Wirksamkeit dieser nationalen Regeln auf kommunaler und regionaler Ebene in Frage gestellt werden kann.

Nicht alle der untersuchten Gesetze enthalten Definitionen der Schlüsselbegriffe „Whistleblowing“ und „WhistleblowerIn“. Im Bezug auf den persönlichen Geltungsbereich des Schutz beziehen sich die meisten Gesetze ausschließlich auf Angestellte des öffentlichen Dienstes, während hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereichs der Hauptfokus oft – wenn nicht sogar immer – auf Korruptionsbekämpfung liegt. Auch die Meldewege in den untersuchten Rechtsvorschriften sind nicht klar definiert und manche schreiben eine interne Meldung vor einer externen Meldung vor. Außerdem gibt es keine Klarheit darüber, inwieweit Vertraulichkeit garantiert ist. Im Allgemeinen gibt es keine Ermutigung zu anonymen Meldungen und teilweise kann es dazu kommen, dass die Ermittlungen auf Grundlage von anonymen Berichten abgelehnt werden. In einigen Fällen, wie zum Beispiel in Ungarn, wird von WhistleblowerInnen die Erklärung gefordert, dass ihre Meldung in gutem Glauben erfolgt ist.⁷³

2.3. Europarat: Regeln, Grundsätze und Rechtsprechung

Der Europarat hat sowohl mit Hinsicht auf Korruptionsbekämpfung als auch auf Menschenrechte eine Reihe von rechtlichen Instrumenten im Bereich Whistleblowing und WhistleblowerInnen-Schutz entwickelt. Dieser Teil des Berichts hat zum Ziel, eine allgemeine rechtliche Analyse der wesentlichen Quellen des Europarates zu liefern, um das

⁷³ Dóra PETRÁNYI & Marton DOMOKOS, Ungarn Neues Whistleblowing-Gesetz, 18. November 2013 (Verfügbar online unter: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>).

Schutzniveau sowie die Anforderungen an das Melden von Fehlverhalten zu bestimmen. Hierzu geht er auf verschiedene Quellen wie Übereinkommen, Rechtsprechung und Berichte ein.

Die beiden wichtigsten bindenden Rechtsinstrumente, welche einen gewissen Schutz bei Meldungen von Fehlverhalten bieten und von den Ländern fordern, Maßnahmen zu ergreifen, um jene zu schützen, die Informationen im öffentlichen Interesse offenlegen, sind das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption sowie das Strafrechtsübereinkommen über Korruption. Ersteres legt in Artikel 9 fest, dass jede Vertragspartei „in ihrem innerstaatlichen Recht vorsieht, dass Beschäftigte, die den zuständigen Personen oder Behörden in redlicher Absicht einen begründeten Korruptionsverdacht mitteilen, angemessen vor ungerechtfertigten Nachteilen geschützt werden.“ Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption geht zwar nicht ausdrücklich auf Whistleblowing ein, legt aber in Artikel 22 des Übereinkommens fest, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, notwendige Schritte einzuleiten, um jenen wirksamen und angemessenen Schutz zu gewähren, die Straftaten, wie aktive und passive Bestechung im öffentlichen und privaten Sektor, missbräuchliche Einflussnahme, Geldwäsche und falsche Rechnungslegung melden. Obwohl diese beiden Übereinkommen keinen robusten oder umfassenden Schutz für Whistleblowing bieten, treiben sie die Maßnahmen zu einem besseren Schutz in den einzelnen Ländern voran.

Zu den Instrumenten zur Korruptionsbekämpfung, welche Elemente zum Schutz von Whistleblowing beinhalten, gehört auch die Empfehlung des Ministerkomitees (2000)⁴ über

Verhaltenskodizes für Beamte. Diese Empfehlung ermutigt die Länder dazu, Verhaltenskodizes zu beschließen und Artikel 12 bezieht sich auf Meldungen speziell von rechtswidrigen Anweisungen von Vorgesetzten, Verstößen gegen den Kodex, strafbaren Handlungen im Bezug auf die entsprechende Behörde.

Die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) spielt eine bedeutende Rolle bei der Bewertung der Einhaltung der grundlegenden Rechtstexte des Europarates durch die Mitgliedstaaten. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um die EntschlieÙung (97)24 des Ministerkomitees über die 20 Leitlinien für die Bekämpfung der Korruption, das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 173) sowie die Empfehlung Rec(2003)4 des Ministerkomitees über allgemeine Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung politischer Parteien und von Wahlkampagnen. In seinem Evaluierungsbericht für den Zeitraum 2000-2010 geht GRECO der Frage nach, ob die GRECO-Mitglieder den Auflagen zum WhistleblowerInnen-Schutz nachgekommen sind.

In diesem Bericht stellte GRECO fest, dass es nicht ausreicht, wenn nationale Gesetze verbieten, dass Amtsträger, die ein Fehlverhalten melden, disziplinarisch bestraft oder entlassen werden. Die Staaten sollten eher die „subtileren Arten von Repressalien“ prüfen und sicherstellen, dass Amtsträger nicht darunter zu leiden haben. Weiterhin unterstreicht der Bericht in Übereinstimmung mit internationalen bewährten Normen auch die Notwendigkeit für Sicherheit und Klarheit der Meldeverfahren, an die sich die Beamten halten müssen. Ein anderes äußerst relevantes Element des Berichts ist das Thema der Unterscheidung und Notwendigkeit von Vertraulichkeit und Anonymität bei der Meldung von Fehlverhalten. Der Bericht

weist darauf hin, dass es für einen vollständigen Schutz der WhistleblowerIn vor Vergeltungsmaßnahmen nicht ausreicht, wenn lediglich die Möglichkeit von Vertraulichkeit beim Mel- den besteht. Insbesondere wenn die Identität des Beamten anhand der enthüllten Information abgeleitet werden kann, ist es von höchster Bedeutung, eine anonyme Meldung zu ermöglichen. Dieser Aspekt des Berichts ist maßgeblich für WhistleblowerInnen in kommunalen und regionalen Behör- den, wo die Identität der HinweisgeberIn leichter ausgemacht werden kann.

Weitere wesentliche Anstrengungen bei der Bewertung und Verbesserung des Schutzes von WhistleblowerInnen in Europa wurden durch den Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte in den Jahren 2009 und 2015 unternom- men.⁷⁴ Der 2009 verfasste Bericht machte dabei deutlich, dass das Konzept des „Whistleblowing“ zu dieser Zeit nicht beson- ders bekannt war und dass es keine allgemeine Definition des Begriffs „WhistleblowerIn“ gab. Darüber hinaus gab es in einigen Ländern kein Äquivalent für den englischen Begriff, wie zum Beispiel in Estland, Polen und der Türkei. Zu dieser Zeit erließ lediglich Rumänien eine Rechtsvorschrift mit einer spezifischen Definition.⁷⁵

Neben den Übereinkommen und Berichten stellt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für

74 Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte, The protec- tion of “Whistleblowers”, 2009, PACE Doc. 12006. Bericht für den Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte, Impro- ving the protection of whistleblowers, 2015, PACE, Doc. 13791.

75 Ebd., Bericht, 2009, Abschnitt 26.

Menschenrechte eine sehr wichtige Quelle zur Analyse der rechtlichen Entwicklung und des Schutzes von WhistleblowerInnen dar. Anders als die meisten anderen rechtlichen Instrumente in dem Bereich nähert sich das Fallrecht dem Thema Whistleblowing nicht mit Blick auf die Art der enthüllten Information. Hervorgehoben wird hier vor allem, dass Whistleblowing ein praktischer Ausdruck der Meinungsfreiheit ist, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschrieben ist (EMRK). Darüber hinaus unterscheidet sich das Fallrecht von den Übereinkommen und Berichten durch seinen obligatorischen und bindenden Charakter. Daher ist die laufende Rechtsprechung des EGMR von maßgeblicher Bedeutung für den Schutz von WhistleblowerInnen.

Im Februar 2008 entschied die Große Kammer des EGMR über den Fall Nr. 14277/04, *GUJA v. Moldova*. Das Gericht befand, dass die Meldung von rechtswidrigen Handlungen oder von Fehlverhalten am Arbeitsplatz durch einen Beamten oder einen Angestellten des öffentlichen Dienstes unter bestimmten Umständen unter Schutz stehen sollte. Das Gericht räumte ein, dass Sanktionen gegen WhistleblowerInnen eine „abschreckende Wirkung“ auslösen und dazu führen könnten, dass weitere Meldungen von Fehlverhalten durch andere Personen unterblieben. Die Bedeutung dieses Falls besteht darin, dass das Gericht zum ersten Mal ausdrücklich bestimmte Faktoren aufzeichnet, die für die Beantwortung der Frage, ob gegen die Meinungsfreiheit verstoßen worden sei, maßgeblich sind. Diese Faktoren sind:

- a. ein öffentliches Interesse an den enthüllten Informationen;
- b. die Echtheit der enthüllten Informationen;

- c. der für die Behörde entstandene Schaden als Ergebnis der betreffenden Enthüllung;
- d. das Handlungsmotiv der hinweisgebenden MitarbeiterIn;
- e. die Frage, ob – im Lichte der Verschwiegenheit, zu der ein Angestellter seinem Arbeitgeber gegenüber verpflichtet ist – die Informationen als letztes Mittel öffentlich gemacht worden sind, nachdem sie bereits einem Vorgesetzten oder einem anderen zuständigen Organ mitgeteilt worden waren;
- f. die Schwere der verhängten Sanktion.

Seit dem Urteil im Fall *GUJA v. Moldava* im Jahr 2008 hat sich der EGMR mit einer ganzen Reihe von Fällen befasst, in welchen Whistleblowing-Themen eine Rolle spielen.⁷⁶ So wandte das Gericht im Fall *HEINISCH v. Deutschland* bereits bestehende Kriterien aus früheren Verfahren an und befand, dass eine externe Meldung gerechtfertigt sei, wenn interne Beschwerden ohne Wirkung blieben.⁷⁷

⁷⁶ 19. Februar 2009, Fall Nr. 4063/04, *MARCHENKO v. Ukraine*; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 26. Februar 2009, Fall Nr. 29492/05, *KUDESHKINA v. Russland*; EGMR 21. Juli 2011, Fall Nr. 28274/08, *HEINISCH v. Germany*; EGMR 18. Oktober 2011, Fall Nr. 10247/09, *SOSINOWSKA v. Polen*; EGMR 8. Januar 2013, Fall Nr. 40238/02, *BUCUR und TOMA v. Rumänien*; EGMR 21. Oktober 2014, Fall Nr. 73571/10, *MATÚZ v. Ungarn*; EGMR 22. Oktober 2009, Fall Nr. 69519/01, *PASKO v. Russland*.

⁷⁷ Siehe Absatz 71-92.

2.4. Regeln und Grundsätze auf internationaler und EU-Ebene

Auf internationaler Ebene bietet das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption gesetzlichen Schutz für hinweisgebende Personen. Artikel 33 dieses Übereinkommens legt fest, dass jeder Vertragsstaat erwägt, in seiner innerstaatlichen Rechtsordnung „geeignete Maßnahmen vorzusehen, um Personen, die den zuständigen Behörden in redlicher Absicht und aus hinreichendem Grund Sachverhalte mitteilen, vor ungerechtfertigter Behandlung zu schützen.“

Innerhalb der Europäischen Union kam es im letzten Jahr zu einer Reihe von verschiedenen Initiativen mit dem Ziel, möglicherweise ein EU-Gesetz zum Schutz von WhistleblowerInnen zu erlassen. Die Fraktion Die Grünen/EFA im Europa-Parlament legten einen Richtlinienentwurf zum Schutz von WhistleblowerInnen vor, der sich auf Artikel 153 TFEU beruft, der für Arbeitnehmer im öffentlichen und privaten Sektor gelten soll.⁷⁸ Im Juni 2016 trat die EU-Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen in Kraft, welche Whistleblowing als eine Ausnahme zum Regelwerk über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen darstellt.⁷⁹

78 Siehe Vigjilencja ABAZI & Alberto ALEMANNINO, Rechtliche Elemente des Entwurfs, Draft Whistleblower Directive on Protection in the Public and Private Sector in the European Union, 4. Mai 2016 (Verfügbar online unter: https://www.greens-efa.eu/legacy/fil-eadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf).

79 Siehe Art. 5 der EU-Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (Verfügbar online unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>).

In ihrem Arbeitsprogramm des Jahres 2017⁸⁰ führt die Europäische Kommission aus, dass sie möglicherweise nach rechtlicher Prüfung hinsichtlich der Zuständigkeiten der EU in dem Bereich ein Gesetz zum Schutz von WhistleblowerInnen vorschlagen wird. Im März 2017 startete die Kommission öffentliche Konsultationen zu einem Rechtsakt über WhistleblowerInnen-Schutz.⁸¹

Im April 2018 schlug die Europäische Kommission eine Richtlinie über den Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, vor,⁸² welche Mindestnormen für eine Harmonisierung des WhistleblowerInnen-Schutzes in bestimmten EU-Zuständigkeitsbereichen beinhaltet. Der Vorschlag weist in seiner Begründung auf die Relevanz von WhistleblowerInnen beim Aufdecken von Fehlverhalten auf lokaler Ebene hin, insbesondere „beim Melden von ungesetzlich bewilligten (staatlichen) Hilfen und von Missbrauch von (staatlichen) Hilfen.“⁸³ Darüber

80 Arbeitsprogramm der Kommission 2017, *Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, COM(2016) 710 final, 26. November 2016, Seite 12 (Verfügbar online unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf).

81 Public Consultation on Whistleblower protection, 3. August 2017 (Verfügbar online unter: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254).

82 Siehe Richtlinienvorschlag und andere durch die Europäische Kommission vorgeschlagene Maßnahmen, verfügbar online unter: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400.

83 Europäische Kommission, Begründung, Seite 4 (Verfügbar online unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

hinaus unterstreicht der Vorschlag in seiner Begründung die Bedeutung der Einhaltung der Regeln bei der öffentlichen Auftragsvergabe und empfiehlt in diesem Zusammenhang, dass „alle öffentlichen Rechtsträger, auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene, verpflichtet werden sollten, interne Meldewege, entsprechend ihrer jeweiligen Größe, einzurichten.“⁸⁴

Wichtig ist dabei zu bemerken, dass im Bezug auf den Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags sowie auf die Verpflichtung sowohl zur Schaffung von internen Meldewege als auch dazu, die Meldungen zu verfolgen, Artikel 4(6) eine derartige Verpflichtung für regionale Verwaltungen und Dienststellen sowie städtische Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern vorsieht. Sollte der Richtlinienvorschlag beschlossen und die aktuellen Bestimmungen im Laufe der weiteren Gesetzgebungsstadien unverändert beibehalten werden, wird er alle EU-Mitgliedstaaten, welche ebenfalls Mitgliedstaaten des Europarates sind, verpflichten, obligatorische interne Wege und Verfahren zum Melden von Sachverhalten und ihrer Weiterverfolgung auf kommunaler und regionaler Ebene einzurichten. Wenn es tatsächlich zur Verabschiedung dieser Richtlinie kommen sollte, wäre dies die stärkste existierende direkte Verpflichtung für kommunale und regionale Behörden, Meldewege für WhistleblowerInnen zu schaffen, und hätte ein enormes Potential,

⁸⁴ Europäische Kommission, Begründung, Seite 9 (Verfügbar online unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

um deren Schutz auf kommunaler und regionaler Ebene zu gewährleisten. Hinsichtlich der materiellen Anwendung würde die Richtlinie für Rechtsbereiche gelten, welche unter die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, insbesondere: öffentliches Auftragswesen; Finanzdienstleistungen, Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; Produktsicherheit; Verkehrssicherheit; Umweltschutz; nukleare Sicherheit; Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und -wohlergehen; öffentliche Gesundheit; Verbraucherschutz; Schutz der Privatsphäre und persönlicher Daten, und Sicherheit von Netzwerken und Informationssystemen. Es ist offensichtlich, dass viele der hier genannten, von der Richtlinie abgedeckten Bereiche von unmittelbarem, besonderem Interesse für kommunale und regionale Gebietskörperschaften sind.

Hinsichtlich des Schutzes auf EU-Ebene, insbesondere für EU-Beamte, sieht das 2014 überarbeitete Personalsstatut einen Whistleblowing-Schutz vor und verpflichtet EU-Institutionen, diesbezügliche Regeln zu beschließen, ohne allerdings eine Frist zu setzen. Auf EU-Ebene gibt es die unterschiedlichsten Normen für WhistleblowerInnen-Schutz, was direkt auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass es im Ermessen jeder einzelnen EU-Behörde liegt, ihre eigenen Vorschriften zu verabschieden. Während zum Beispiel die Bestimmungen der Kommission sich lediglich auf „interne“ WhistleblowerInnen beziehen und den Schutz von externen WhistleblowerInnen als eine Angelegenheit des nationalen Rechts betrachten, sind die Regelungen des Europäischen Rechnungshofes sowohl auf interne WhistleblowerInnen als auch auf „Wirtschaftsakteure, die an

Vergabeverfahren beteiligt sind, und auf AuftragnehmerInnen und ihre Beschäftigten“ anwendbar. Diese Beispiele zeigen, dass es auf EU-Ebene keinen einheitlichen Schutz für WhistleblowerInnen gibt.

DIE HERAUSFORDERUNGEN UND MÖGLICHKEITEN BEIM SCHUTZ VON WHISTLEBLOWERINNEN UND WHISTLEBLOWERN AUF KOMMUNALER UND REGIONALER EBENE

Es besteht nach wie vor eine ganze Reihe von ernststen Herausforderungen hinsichtlich des WhistleblowerInnen-Schutzes und der Schaffung von Meldewegen. So wird immer wieder auf die Gefahr von Repressalien hingewiesen und über wirksame Methoden zur Umsetzung der Gesetze in der Praxis diskutiert. Gleichzeitig kann die berechtigte öffentliche Sorge hinsichtlich der Manipulation der öffentlichen Meinung in den Medien durch sogenannte „Fake News“ es jenen Personen, die eines Fehlverhaltens beschuldigt werden, erleichtern, die entsprechende Kritik als falsch zurückzuweisen. Dieser Teil des Berichts beschäftigt sich in erster Linie mit den Herausforderungen beim WhistleblowerInnen-Schutz, die besonders auf kommunalem und regionalem Niveau anzutreffen sind, um herauszuarbeiten, welche Maßnahmen auf dieser Behördenebene getroffen werden könnten und sollten. Einige der besprochenen Themen sind zwar nicht unbedingt auf die kommunale und regionale Ebene beschränkt, können aber erheblichere Auswirkungen auf dieser Ebene haben oder müssen hier eher angegangen werden, um die Schaffung eines umfassenden rechtlichen Rahmens und die Durchsetzung

von Praktiken, die eine wirksame Weitergabe von Informationen sowie den Schutz für Personen, welche ihre Bedenken im öffentlichen Interesse mitteilen, zu begünstigen.

Interne Meldung: Laut der Rechtsprechung des EGMR werden Personen ersucht, sich zuerst zu bemühen, intern bei der Organisation, wo sie angestellt sind und das Fehlverhalten vermuten, Meldung zu erstatten. Es muss erwiesen sein, dass dies geschehen ist, bevor die Person sich mit der Information an die Öffentlichkeit wendet, da das Gericht ausgeführt hat, dass dies eine der Grundvoraussetzungen ist, damit einer Person Schutz gewährt werden kann. Die Praxis hat auch gezeigt, dass Personen vorwiegend intern Meldung erstatten. So stellte zum Beispiel eine von der Stiftung Public Concern at Work in Zusammenarbeit mit der Universität Greenwich durchgeführte Studie, bei der tausend Fälle behandelt wurden, fest, dass eine große Mehrheit von Personen Sachverhalte zuerst intern ihrem Arbeitgeber melden und wenn eine zweite Meldung keine Reaktionen nach sich gezogen hat, sie in der Regel kein drittes Mal Meldung erstatten.⁸⁵ In jedem Fall könnte die Schaffung einer *rechtlichen* Voraussetzung für interne Meldungen auf kommunaler Ebene aufgrund der kleineren Verwaltungsstrukturen eine besondere Herausforderung darstellen. Bestehen kommunale Verwaltungen lediglich aus einigen Abteilungen, könnte dies eine erste interne Meldung erschweren, und wenn die Meldung des

85 Public Concern at Work and the University of Greenwich (2013). Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 Whistleblowers. PCaW: London, U.K. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>.

Sachverhaltes folgenlos geblieben ist und keine geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung des Misstandes getroffen worden sind, wäre eine weitere Tätigkeit und Zusammenarbeit mit den anderen Kollegen in einem solchen Umfeld schwierig für die hinweisgebende Person. Aus diesem Grund sollten Überlegungen über die Schaffung ausgewiesener externer Meldeeinrichtungen angestellt werden.

Anonyme Meldung: Die Möglichkeit einer anonymen Meldung ist auf kommunaler und regionaler Ebene ist von größter Bedeutung. Wie wir schon im Zusammenhang mit der Möglichkeit interner Meldungen gesehen haben, kann auch hier der kleinere Arbeitsrahmen, selbst wenn die meldende Person keine gravierenden Auswirkungen zu befürchten hat, zu größeren Herausforderungen beim Melden von Sachverhalten führen. Wenn die hinweisgebende Person verpflichtet ist, ihre Identität immer offenzulegen, selbst wenn ein Schutz der Vertraulichkeit vorgesehen ist, könnte dies abschreckend auf die betreffende Person wirken, aufgrund der erheblichen Konsequenzen, die sich daraus ergeben könnten, wie Entlassung, Repressalien, feindseliges Arbeitsklima. Es sei darauf hingewiesen, dass eine Unterscheidung zwischen Vertraulichkeit (bei der die Identität der WhistleblowerIn der Stelle, der sie Bericht erstattet, bekannt ist) und Anonymität (bei der ihre Identität vollkommen unbekannt ist). Dennoch kann es sich als schwierig erweisen, Personen auf kommunaler und regionaler Ebene Anonymität anzubieten, da zahlreiche nationale Gesetze bei anonymen Meldungen keinen Schutz vorsehen. Sofern diese Option für die kommunale und regionale Ebene nicht möglich ist, könnten Überlegungen über einen sogenannten „vorbeugenden Schutz“, welcher zum Beispiel in der Gesetzgebung

Bosnien-Herzegowinas besteht und Personen Schutz gewährt, die sich Repressalien ausgesetzt sehen, angestellt werden.⁸⁶

Stärkung des Vertrauens: Klare Verfahrensweisen für Meldungen stärken sowohl intern das Vertrauen innerhalb des Arbeitsumfeldes als auch allgemein in die kommunalen und regionalen Behörden. Fehlendes Vertrauen und unzuverlässige Meldewege werden oft als Gründe dafür angegeben, dass Personen keine Meldung erstatten, auch wenn sie einen Verdacht auf Fehlverhalten oder Informationen über Missstände haben. Zum Beispiel zeigen jüngere Untersuchungen in Albanien und Nordmazedonien, dass die Menschen den offiziellen Meldewegen nicht trauen. Um diese Bedenken auszuräumen, könnten kommunale und regionale Verwaltungen Maßnahmen und Initiativen ergreifen, um die Möglichkeiten für sichere Meldungen zu verbessern.

Lokale Maßnahmen: In vielen Mitgliedstaaten gibt es unterschiedlichste Rechtsrahmen und oft fehlt es an rechtlicher Klarheit über die anzuwendenden Bestimmungen. So kann zum Beispiel ein Gesetz einem Beamten zwar das Recht auf Ungehorsam im Fall einer gesetzwidrigen Anweisung einräumen, ihm aber keinen Schutz vor Repressalien bieten.⁸⁷ Um diese Missstände zu beseitigen, könnten kommunale und

86 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Southeast Europe: An Overview of Laws, Practice and Recent Initiatives, the Regional Anti-Corruption Initiative, 2015, Seite 13. Siehe auch, Handbook for Enforcing the Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia-Herzegovina, Centre for Responsible Democracy-Luna, März 2014.

87 Ebd.

regionale Behörden diese Gesetze überarbeiten, da sie sich direkt auf diese Ebenen beziehen und somit mehr Klarheit und Kohärenz bieten sowie genauer definieren würden, welcher Schutz im gegebenen Kontext anzuwenden ist.

Ein anderer Weg, dieser Herausforderung zu begegnen, sind unmittelbare, lokale Maßnahmen. Obwohl sich die Änderung und Überarbeitung von nationalen Gesetzen auf kommunaler und regionaler Ebene als wenig praktikabel erweisen könnte, können lokale Behörden dennoch proaktive Initiativen für eine bessere Gewährleistung von Meldungen ergreifen. So können zum Beispiel lokale Hotlines zu mehr Meldungen führen. Der Bezirk Aerodrom der Gemeinde Skopje, Nordmazedonien, richtete ein Integritätssystem ein, welches das Bewusstsein für Meldungen von Fehlverhalten verbessern soll und die Gemeinde schuf eine Hotline und ein Internetportal für die Meldung von Fehlverhalten.⁸⁸ Ein anderes Beispiel ist ein lokales WhistleblowerInnen-Projekt in Sofia, Bulgarien (gefördert durch die Europäische Kommission), um Korruption in der Stadtverwaltung offenzulegen.⁸⁹ In ähnlicher Weise haben die spanischen Behörden gemeinsam mit in dem Bereich aktiven Nichtregierungsorganisationen eine Whistleblowing-Plattform eingerichtet, welche anonyme Meldungen in Barcelona ermöglicht. Diese Plattform mit dem Namen „Antikorruptions-Beschwerde-Box“ ermöglicht

88 Ebd., Seite 35.

89 RiskMonitor, RiskMonitor Launches a New Project on Corruption Prevention in Sofia Municipality, 12. Juni 2013 (Verfügbar online unter: <http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launch-es-a-new-project-on-Korruption-prevention-in-sofia-municipality>).

nicht nur Angestellten, sondern jedem Bürger, Angaben über Korruption zu machen, wobei die Identität der HinweisgeberInnen mittels ausgefeilter technischer Vorrichtungen, die eine mögliche Zurückverfolgung der meldenden Person verhindern, geschützt werden soll. Allgemein betrachtet könnten diese Hotlines und WhistleblowerInnen-Plattformen unter Berücksichtigung des Anonymitätsprinzips zu wertvollen Instrumenten auf kommunaler und regionaler Ebene werden, um Anreize für Meldungen zu schaffen, da die betreffenden Personen weniger Bedenken hinsichtlich eventueller negativer rechtlicher und sozialer Auswirkungen hätten. Dies gilt vor allem in Ländern, wo Behörden in der Regel kein hohes Vertrauen im Bezug auf die Bearbeitung von gemeldetem Fehlverhalten genießen.

Umfang des Schutzes: Sowohl kommunale als auch regionale Behörden bauen auf öffentlich-private Partnerschaften. In einigen Ländern, die den Privatsektor nicht in ihre Schutzregelungen mit einbeziehen, wie zum Beispiel in Rumänien, können HinweisgeberInnen aus privaten Unternehmen ungeschützt bleiben. Dieses Problem kann zwar nicht durch die kommunalen oder regionalen Behörden mittels einer Überarbeitung des Rechtsrahmens gelöst werden, aber sie haben durch lokale Initiativen im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Möglichkeit, Hotlines oder andere Meldekanäle zu schaffen. Dennoch werden diese Maßnahmen nicht verhindern können, dass es unterschiedliche Normen auf den unterschiedlichen Ebenen gibt, was letztendlich zu einer Beeinträchtigung der Meldebereitschaft führt.

Schutz am Arbeitsplatz: Kommunale und regionale Behörden verfügen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs über

zahlreiche Voraussetzungen, welche ein Arbeitsumfeld fördern können, das Personen Anreize zum Melden von Sachverhalten liefert und in dem die Mitarbeiter den Schutzmechanismen vertrauen, um jegliches vermeintliches Fehlverhalten zu melden. Zu den Hauptherausforderungen innerhalb des Arbeitsumfeldes gehören das Wissen um die anzuwendenden Regeln sowie klare Verfahrensweisen. Kommunale und regionale Behörden haben die Möglichkeit, die Anzahl der Meldungen zu steigern, indem sie klare Leitlinien über die Grenzen der spezifischen Arten von Informationen, die im öffentlichen Interesse offengelegt werden können, herausgeben. So sollte es in den entsprechenden Behörden mehr Leitlinien über Geheimhaltungspflichten und Dienstgeheimnisse geben, das heißt, welche Informationen unter bestimmten Umständen geschützt sind. Obwohl Geheimnisse, die die nationale Sicherheit betreffen, auf dieser Ebene keine Rolle spielen dürften, sollten Leitlinien über geschützte Informationen mit Bezug auf das entsprechende Land, herausgegeben werden. Ein anderer Weg, um den Schutz am Arbeitsplatz zu verbessern, ist die regelmäßige Wiederholung und formelle Festschreibung von Vorschriften gegen „Knebelung“ und jegliches Eingreifen in das Recht oder die Möglichkeit, Sachverhalte im öffentlichen Interesse zu melden oder aufzudecken.

Follow-up nach Meldungen: Klare Kommunikationsverfahren und Follow-ups nach Meldungen sind wesentlich, wenn Meldungen auf kommunaler und regionaler Ebene erfolgreich und wirksam sein sollen. Während dies auch für die nationale Ebene gilt, kann ein Mangel an angemessener Verfolgung der Meldung auf lokalem Niveau noch abschreckender wirken, da dies den Glauben an zufriedenstellende Lösungen von

vornherein beeinträchtigt. Kommunale und regionale Behörden können sogar einen positiven Einfluss auf den nationalen Schutz ausüben, indem sie einen Follow-up-Prozess garantieren, welcher klare Gründe nennt, warum einer Meldung nachgegangen wird oder nicht, sowie der WhistleblowerIn die Möglichkeit einräumt, ihre Meldung zu überdenken und zu kommentieren, und somit Raum für die Lösung jeglichen vermeintlichen Fehlverhaltens oder Risikos im öffentlichen Interesse lässt.

Lokal versus Global: Zahlreiche aktuelle Themen auf lokaler Ebene müssen in einem weiteren Kontext gesehen werden. So können Offenlegungen und Meldungen über Umweltthemen Auswirkungen in anderen Ländern haben. Daher könnte die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen kommunalen und regionalen Behörden einen positiven Einfluss auf die Effizienz von Meldungen und die daraus folgenden Handlungen haben.

Entschließung 444 (2019)

**Der Schutz
von WhistleblowerInnen**

**Herausforderungen und Möglichkeiten
für kommunale und regionale
Gebietskörperschaften**

Diskussion und Annahme durch den Kongress am
3. April 2019

1. Mit Hinblick auf die schädlichen Auswirkungen, welche Korruption auf das öffentliche Vertrauen sowie die Qualität und Wirksamkeit von Behördentätigkeit haben kann, beschloss der Kongress auf seiner 31. Sitzung im Oktober 2016, gegen Korruption vorzugehen und unterschiedliche Berichte zum Thema, einschließlich des Schutzes von WhistleblowerInnen, zu verfassen.
2. Obwohl in jüngerer Zeit bedeutende rechtliche Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Schutz von WhistleblowerInnen zu verzeichnen waren, betrafen die meisten unter ihnen nationales Recht, wohingegen kommunale und regionale Behörden nur auf wenige Mechanismen zur Meldung von vermeintlichen illegalen Handlungen zurückgreifen konnten.
3. WhistleblowerInnen spielen eine wesentliche Rolle in kommunalen und regionalen Behörden. Auf subnationaler Ebene, welche den Bürgern am nächsten ist, ist es einfacher als auf nationaler Ebene vermeintliche Gesetzesverstöße aufzudecken. Dies bedeutet auch, dass kommunale und regionale Behörden besonders anfällig für verschiedene Arten von Korruption sind, da sie direkt für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zuständig sind, welche immer mehr auf öffentlich-privaten Partnerschaften beruhen, einhergehend mit dem Transfer von öffentlichen Mitteln in den privaten Sektor.

4. Themen wie Anonymität und Vertraulichkeit können auf lokaler Ebene mit besonderen Herausforderungen verbunden sein. Durch die geringe Größe zahlreicher lokaler Behörden wird die Anzahl an Kommunikationswegen, welche Personen wählen würden, um vermeintliche illegale Handlungen zu melden, eingeschränkt. Darüber hinaus entscheiden Personen, die im Besitz von Informationen sind, die als gefährlich oder schädlich für das öffentliche Interesse eingestuft werden können, oft aufgrund der eng gefassten rechtlichen Vorschriften, diese Informationen nicht zu melden, da sie negative persönliche Konsequenzen und mögliche Repressalien am Arbeitsplatz fürchten.

5. Hinsichtlich der Vertraulichkeit ist es äußerst geraten, dass kommunale und regionale Behörden externe Meldewege schaffen, welche die Gefahr der Aufdeckung der Identität von WhistleblowerInnen mindern kann.

6. Der Schutz von WhistleblowerInnen ist nicht nur eine Frage der Gesetzgebung, sondern es bedarf ebenfalls eines Wandels der gesellschaftlichen Haltung, was die Offenlegung von Informationen betrifft, welche oft Personen davon abhält, wichtige Informationen zu melden, aus Angst vor sich daraus ergebenden Konsequenzen. Daher müssen Maßnahmen ergriffen werden, um das Bewusstsein der Öffentlichkeit für

die wichtige Rolle von WhistleblowerInnen bei der Bekämpfung von Korruption zu schärfen.

7. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen verweist der Kongress auf:

- a. das Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Korruption des Europarates, das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 173) und das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 174);
- b. die EntschlieÙung (97)24 des Ministerkomitees über die 20 Leitlinien für die Bekämpfung der Korruption;
- c. die Empfehlung CM/Rec (2014)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz von WhistleblowerInnen;

8. Der Kongress ruft kommunale und regionale Behörden der Mitgliedstaaten dazu auf:

- a. Grundsätze für das Whistleblowing, unter Einhaltung der 20 oben genannten Leitlinien der Empfehlung CM/Rec (2014)7, zu erarbeiten und zu verbreiten;
- b. die Schaffung geeigneter interner Meldewege sowie die Möglichkeit für Mitarbeiter, Vertrauenspersonen innerhalb der Organisation zu konsultieren, zu gewährleisten;
- c. sicherzustellen, dass unabhängige, ausgewiesene Institutionen, wie kommunale und regionale Ombudsleute, existieren, um die Offenlegung von

- Informationen zu überwachen und abzuwickeln, und als letzte Instanz zu fungieren, falls sich Mitarbeiter kommunaler und regionaler Behörden außerstande sehen, ihre Bedenken intern zu äußern;
- d. sicherzustellen, dass Personen, welche die Absicht haben, Fehlverhalten oder Rechtsverletzungen zu melden, Zugang zu Meldewegen haben, die ihnen ermöglichen, anonym zu bleiben oder einen vorbeugenden Schutz im Fall von Repressalien einräumen;
 - e. Informationen darüber bereitzustellen:
 - i. unter welchen Umständen ein Verdacht von Fehlverhalten innerhalb und außerhalb der Organisation gemeldet werden kann;
 - ii. welcher rechtliche Schutz WhistleblowerInnen eingeräumt wird;
 - f. sicherzustellen, dass Meldewege, wie zum Beispiel Hotlines, auch für Personen aus dem privaten Sektor existieren, die in die Bereitstellung von kommunalen und regionalen Dienstleistungen eingebunden sind;
 - g. sicherzustellen, dass Personen, die im öffentlichen Interesse Informationen aufdecken, rechtzeitig über die Untersuchungen als Folge ihrer Meldungen unterrichtet werden;
 - h. die Bürger durch die Unterstützung von Whistleblowing-Grundsätzen und die Veröffentlichung eingeleiteter Maßnahmen nach erfolgten Meldungen zu

einer positiveren Haltung gegenüber Whistleblowing zu ermutigen;

- i.* sicherzustellen, dass Personen, die erwägen, Verdachtsfälle von vermeintlichem Fehlverhalten zu melden, Zugang zu kostenloser und vertraulicher Beratung haben, durch externe Organe wie Nichtregierungsorganisationen und nationale Verbände;
- j.* regelmäßige Bewertungen der Wirksamkeit der Regeln und Bestimmungen zum Schutz von WhistleblowerInnen einzuführen.

9. Der Kongress ersucht weiterhin die nationalen Verbände der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften:

- a.* kommunale und regionale Behörden bei der Einführung und Umsetzung von Whistleblowing-Grundsätzen anzuleiten und zu unterstützen;
- b.* kommunale und regionale Behörden bei der Entwicklung und Durchführung von Schulungsprogrammen für Amtsträger und Angestellte zu unterstützen, um das Bewusstsein über die bestehenden Regeln sowie die Rolle von Whistleblowing bei der Bekämpfung von Korruption zu schärfen;
- c.* sich mit zentralen Antikorruptionsagenturen abzustimmen, um eine maximale Harmonisierung von WhistleblowerInnen-Grundsätzen zu erreichen.

Empfehlung 435 (2019)

**Der Schutz
von WhistleblowerInnen**

**Herausforderungen und Möglichkeiten
für kommunale und regionale
Gebietskörperschaften**

Diskussion und Annahme durch den Kongress am
3. April 2019

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen ist übereingekommen, dass ein wirksamer Schutz von WhistleblowerInnen ein Schlüsselement des Strategieplans zur Bekämpfung von Korruption, angenommen auf seiner 31. Sitzung (Oktober 2016), ist, in der Überzeugung, dass Korruption eine Gefahr für eine verantwortungsvolle Behördentätigkeit auf kommunaler und regionaler Ebene darstellt und grundlegende demokratische Wert unterminiert.

2. Da WhistleblowerInnen oft über Zugang zu Informationen verfügen, welche bisweilen nicht durch andere Integritätsmechanismen und -institutionen aufgedeckt werden können, stellen sie einen unschätzbaren Mehrwert für die institutionelle Absicherung dar und können einen wichtigen Beitrag zum Kampf gegen Korruption leisten, indem sie für eine höhere Transparenz und Verantwortlichkeit in kommunalen und regionalen Behörden sorgen.

3. In kommunalen und regionalen Behörden, die für die Bereitstellung öffentlicher Dienste in unterschiedlichen Sektoren verantwortlich sind, kann es eher zu Korruption kommen, da hier oft weniger Absicherungssysteme vorhanden sind als auf nationaler Ebene. Sachverhalte, die im Widerspruch zum öffentlichen Interesse stehen, durch Offenlegung ans Tageslicht zu bringen, ist ein wichtiges Mittel im Kampf gegen Korruption auf dieser Ebene, welcher durch angemessene Grundsätze und rechtliche Instrumente gefördert werden muss.

4. Obwohl es in zahlreichen Mitgliedstaaten mittlerweile Rechtsvorschriften zum Schutz von WhistleblowerInnen gibt, wurden nicht immer auch gleichzeitig wirksame Maßnahmen

für die Steuerung von Whistleblowing oder geeignete Maßnahmen zum Schutz von Personen, die sich entschließen, Fälle von Fehlverhalten und Gesetzesverstößen zu melden, eingeführt.

5. Die berechtigte öffentliche Sorge über die Manipulierung der öffentlichen Meinung in den Medien durch sogenannte „Fake News“ erleichtert es gleichzeitig denjenigen Personen, denen Fehlverhalten vorgeworfen wird, den entsprechenden Vorwurf als falsch zurückzuweisen.

6. Die öffentliche Haltung gegenüber Meldungen ändert sich allerdings langsamer als die Gesetzgebung. Deshalb kann die Erhöhung der Wahrnehmung des bestehenden WhistleblowerInnen-Schutzes zu einer höheren Anzahl von Meldungen führen und folglich ein nützliches Instrument bei der Bekämpfung der Korruption darstellen.

7. In Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen verweist der Kongress auf:

- a. das Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Korruption des Europarates, das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 173) und das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 174);
- b. die EntschlieÙung (97)24 des Ministerkomitees über die 20 Leitlinien für die Bekämpfung der Korruption;
- c. die Empfehlung CM/Rec (2014)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz von WhistleblowerInnen;

8. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Kongress dem Ministerkomitee, die Regierungen und Parlamente der Mitgliedsstaaten, und gegebenenfalls die Regionen mit Gesetzgebungskompetenz, dazu aufzufordern:

- a. sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften WhistleblowerInnen Schutz auf kommunaler und regionaler Ebene gewähren und im Besonderen, dass diese Vorschriften
 - i. nicht nur für Verdachtsfälle von Fehlverhalten in Verbindung mit Korruption gelten, sondern auch für weiterreichende Fragen des öffentlichen Interesses, wie Gefahren für die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt;
 - ii. die Möglichkeit für anonyme Meldungen bieten und „vorbeugenden Schutz“ gewähren, um Personen, die Repressalien ausgesetzt sind, zu schützen;
 - iii. eine Prüfung der ergriffenen Maßnahmen in Folge der Meldung garantieren, die im Interesse des öffentlichen Interesses ist;
- b. Stellen auf nationaler Ebene einzurichten, um die Umsetzung und Effizienz der Whistleblowing-Gesetzgebung zu prüfen und Schulungen für öffentliche Amtsträger durchzuführen;
- c. sicherzustellen, dass der Schutz von WhistleblowerInnen auch für Personen gilt, deren Arbeitsverhältnis bereits endete, sowie für Personen, die Informationen enthüllen, die sie während des Einstellungsprozesses

- erworben haben, und ihre Stelle noch nicht angetreten haben;
- d. WhistleblowerInnen-Schutz auf Personen aus dem privaten Sektor auszuweiten, welche in die Bereitstellung von kommunalen und regionalen Dienstleistungen eingebunden sind, und deren Arbeitgeber zu ermutigen, interne Meldeverfahren einzuführen;
 - e. nationale Whistleblowing-Kampagnen einzuführen, um seinen einzigartigen Mehrwert im Kampf gegen Korruption hervorzuhaben, das öffentliche Bewusstsein für die Frage zu schärfen und die gesellschaftliche Haltung zum Whistleblowing zu hinterfragen, welche in einigen Ländern, Personen davon abhält, Verstöße gegen das öffentliche Interesse zu melden.
 - f. Initiativen, welche zusätzliche Kommunikationskanäle und Unterstützung für WhistleblowerInnen bieten, zu fördern;
 - g. sicherzustellen, dass jegliche Maßnahmen, die auf solche Personen abzielen, die falsche Informationen oder „Fake News“ in Umlauf bringen, nicht unbeabsichtigt jene Personen zum Schweigen bringen, welche ernsthafte Anliegen vorbringen wollen, und nicht als Vergeltungsinstrument gegen letztere genutzt werden.
 - h. Personen, die erwägen, Informationen im öffentlichen Interesse offenzulegen, Zugang zu Informationen und zu vertraulicher Beratung zu gewähren;
 - i. regelmäßige Bewertungen der Effizienz der nationalen Rahmenbedingungen zur Überwachung der

- Umsetzung der Regeln und Bestimmungen im Bezug auf den Schutz von WhistleblowerInnen einzuführen;
- j.* nationale Verbände in kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Koordinierung und Harmonisierung des Schutzes von WhistleblowerInnen in den Behörden, die sie repräsentieren, zu unterstützen.

Korruption, in all ihren Formen übt eine zerstörerische Wirkung auf das öffentliche Vertrauen und die Qualität der Governance in Europa, einschließlich auf kommunaler und regionaler Ebene, aus. Da WhistleblowerInnen über Informationen verfügen, die nur sie allein aufdecken können, stellen sie einen einzigartigen Mehrwert verglichen mit zahlreichen institutionellen Kontrollmechanismen dar.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates hat einen Bericht über den Schutz von WhistleblowerInnen angenommen, welcher die Notwendigkeit unterstreicht, nationale Rechtsvorschriften zu erlassen, die einerseits den Schutz von WhistleblowerInnen und andererseits ihre praktische Umsetzung auf kommunaler und regionaler Ebene gewährleisten. Dies schließt sowohl die Schaffung geeigneter interner und anonymer Meldewege als auch unabhängiger Institutionen, wie kommunaler und regionaler Ombudsleute, mit ein, um die Offenlegung und den Umgang mit Informationen zu überwachen.

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation auf dem Kontinent. Er umfasst 47 Mitgliedstaaten, von denen 28 Mitglieder der Europäischen Union sind. Der Kongress der Gemeinden und Regionen ist eine Institution des Europarates, deren Aufgabe darin besteht, die lokale und regionale Demokratie in ihren 47 Mitgliedstaaten zu stärken. Bestehend aus zwei Kammern – der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen – sowie drei Ausschüssen, versammelt er 648 gewählte Repräsentanten, die mehr als 150 000 lokale und regionale Gebietskörperschaften vertreten.

www.coe.int