

Entwurf empfohlener Grundsätze für Whistleblowing Gesetzgebung*

Whistleblower können eine wesentliche Rolle bei der Aufdeckung von Betrug, Missmanagement und Korruption spielen. Ihre Aktivitäten können dazu beitragen, Leben zu retten, die Menschenrechte zu schützen und die Rechtsstaatlichkeit zu bewahren. Zum Wohle der Öffentlichkeit nehmen Whistleblower häufig hohe persönliche Risiken auf sich. Sie riskieren Benachteiligungen am Arbeitsplatz, die Kündigung, Klagen (oder deren Androhung) durch ihre Arbeitgeber wegen des Bruchs von Vertraulichkeit oder Verleumdung und sie können sich strafrechtlichen Sanktionen ausgesetzt sehen. In extremen Fällen droht sogar ihnen körperliche Gefahr.

Das Recht der Whistleblower frei zu sprechen ist eng mit der Freiheit der Meinungsäußerung, der Gewissensfreiheit und den Prinzipien von Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit verbunden. Es wird immer mehr anerkannt, dass ein wirksamer Schutz der Whistleblower vor Vergeltungsmaßnahmen, Whistleblowing erleichtert und für eine von Offenheit und Verantwortung geprägte Arbeitsumgebung förderlich ist. Internationale Konventionen¹ verpflichten die Unterzeichnerstaaten angemessene Gesetzgebung umzusetzen, und immer häufiger sind Regierungen, Unternehmen und gemeinnützige Organisationen bereit entsprechende Vorschriften einzuführen.

Diese Grundsätze berücksichtigen die Erfahrungen mit bestehenden Rechtsvorschriften zum Whistleblowing. Sie verstehen sich als Leitlinien die an die Gegebenheiten der einzelnen Staaten und die bereits bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden sollten. Diese Grundsätze werden derzeit noch überprüft und jeder Beitrag zu ihrer weiteren Entwicklung wird begrüßt.

Definition

1. *Whistleblowing* – die Weitergabe von Informationen, über etwas, was als Fehlverhalten, oder diesbezügliches Risiko, innerhalb einer Organisation wahrgenommen wird, an Personen oder Institutionen von denen erwartet wird, dass sie in der Lage sind Maßnahmen zu ergreifen.

Leitprinzipien

2. *Offenlegung von Informationen* – Rechtsvorschriften zum Whistleblowing sollen die Offenlegung von Informationen sicherstellen und fördern, um so Schäden zu verhindern oder zu ahnden.
3. *Schutz der Whistleblower* – die Gesetzgebung soll robuste und umfassende Schutzmechanismen für Whistleblower schaffen, deren Rechte schützen und eine sichere Alternative zum Schweigen garantieren.

Diese Grundsätze wurden von Transparency International entwickelt mit der Unterstützung von Experten und Praktikern aus der ganzen Welt, namentlich:

- Canadians for Accountability
- Mitglieder des Sekretariats der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) und der Group of States Against Corruption (GRECO) des Europarats
- International Federation of Journalists (IFJ)
- Federal Accountability Initiative for Reform (Canada)
- Government Accountability Project (USA)
- Integrity Line (Schweiz)
- Repräsentanten der Internationalen Handelskammer (Anti-Corruption Commission)
- National Whistleblowers Center (USA)
- Open Democracy Advice Centre (Südafrika)
- Project on Government Oversight (USA)
- Public Concern at Work (Großbritannien)
- Risk Communication Concepts (Deutschland)
- Whistleblower-Netzwerk e.V. (Deutschland)
- TI-Chapters aus Bulgarien, Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei

Die Konsultation fand statt im Rahmen des von der Europäischen Kommission ko-finanzierten Projekts „Blowing the whistle harder – Enhancing Whistleblower Protection in the European Union“.

Dies ist keine formelle TI Policy Position.

* Das Original-Dokument „Recommended draft principles for Whistleblowing Legislation“ wurde von Transparency International in Englischer Sprache verfasst – die vorliegende Übersetzung ins Deutsche wurde erstellt von Whistleblower-Netzwerk e.V. (<http://whistleblower-netz.de>).

¹ Z. B. Die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) (Artikel 33), das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats (Artikel 9), die Inter-Amerikanische Konvention gegen Korruption (Artikel 3), die Konvention zur Verhinderung und zum Kampf gegen Korruption der Afrikanischen Union (Artikel 5), der Anti-Korruptions Aktions-Plan für Asien und den Pazifischen Raum (Pfeiler 3), das Protokoll gegen Korruption der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas (Artikel 4), etc.

Anwendungsbereich

4. *Weiter sachlicher Gegenstandsbereich* – das Recht soll Anwendung finden auf Hinweise über Fehlverhalten, einschließlich, aber nicht beschränkt auf Straftaten, Rechtsverstöße, Justizirrtümer, Gefahren für die Gesundheit, Sicherheit oder die Umwelt, und Vertuschungen bezüglich all dieser Sachverhalte.
5. *Weiter persönlicher Geltungsbereich* – das Gesetz soll für all jene gelten die Vergeltungsrisiken ausgesetzt sein können, umfasst sind somit Beschäftigte aus beiden, dem öffentlichen und dem privaten Sektor, und auch jene außerhalb eines klassischen Arbeitsverhältnisses (z.B. Berater, Auftragnehmer, Praktikanten, Freiwillige, vorübergehend Beschäftigte, ehemalige Mitarbeiter, Arbeitssuchende und andere). Zum Zwecke des Schutzes soll es sich auch auf jene erstrecken, die Whistleblowing versucht haben oder für Whistleblower gehalten werden, auf jene die die Bereitstellung von Informationen unterstützen, und auf alle Personen, die in enger Verbindung mit der Whistleblower stehen.
6. *Gutgläubigkeitsanforderung beschränkt auf Ehrlichkeit* – das Gesetz soll Anwendung finden auf gutgläubiges Whistleblowing, ausreichend ist dabei die ehrliche Überzeugung, zum Zeitpunkt der Offenbarung, dass die angebotenen Informationen wahr sind. Nicht gesetzlich geschützt werden sollen bewusst falsche Hinweise, so dass diese im Rahmen der normalen Arbeits-, Zivil- und Strafgesetze behandelt werden können.

Whistleblowing – Verfahren

7. *Anreize für internes Whistleblowing* – das Recht soll die Einrichtung und den Einsatz interner Whistleblowing-Systeme fördern, die sicher und leicht zugänglich sind, eine gründliche, rechtzeitige und unabhängige Untersuchung von Hinweisen sicherstellen und über angemessene Durchsetzungs- und Weiterverfolgungs-Mechanismen verfügen².
8. *Einfaches externes Whistleblowing* – das Recht soll externes Whistleblowing jederzeit und unproblematisch ermöglichen, u.a. zu Aufsichtsbehörden, Gesetzgebungsorganen, professionellen Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Wenn es hinsichtlich des Zugangs zu diesen Kanälen³ eine Differenzierung der Sorgfaltspflicht gibt, darf diese nicht belastend sein und muss Wege bereitzustellen, um allein auf der Basis eines Verdachts Hinweise geben zu können.
9. *Nationale Sicherheit* – soweit das Whistleblowing Fragen der nationalen Sicherheit betrifft, können zusätzliche Absicherungen durch Verfahrensvorgaben zum Whistleblowing erlassen werden, um die Möglichkeiten interner Weiterverfolgung und Lösung ohne unnötige externe Bekanntwerdung zu maximieren.
10. *Einbeziehung der Whistleblower* – das Recht soll die Whistleblower als aktive und kritische Akteure der Beschwerde anerkennen, sie über jegliche Konsequenzen und Ergebnisse ihrer Offenlegung informieren und ihnen eine sinnvolle Möglichkeit bieten im Laufe des Verfahrens Eingaben zu machen.
11. *Belohnungs-Systeme* – je nach den örtlichen Gegebenheiten, sollte erwogen werden weitere Mechanismen zur Förderung von Whistleblowing einzubeziehen, z.B. ein Belohnungs-System oder ein System auf Basis von „qui tam“ welches Whistleblower die Macht zur Weiterverfolgung ihrer Anschuldigungen gibt⁴.

² Für einen Leitfadens für die Errichtung und den Betrieb internen Whistleblowing-Systeme, siehe PAS Code of practice for Whistleblowing arrangements, British Standards Institute and Public Concern at Work, 2008

³ Siehe z. B. den Public Interest Disclosure Act (Großbritannien).

⁴ Mittels "qui tam" können Bürger im Namen der Regierung klagen. Eine solche Bestimmung wird in den USA im False Claims Act verwendet.

Absicherungen

12. *Schutz der Identität* – das Gesetz soll sicherstellen, dass die Identität des Whistleblowers nicht ohne dessen Zustimmung offenbart werden darf und anonymes Whistleblowing ermöglichen.
13. *Schutz gegen Vergeltung* – das Recht soll den Whistleblower vor jeglichen Nachteilen infolge des Whistleblowings schützen. Dies erstreckt sich auf alle Arten von Schäden, einschließlich der Entlassung, Sanktionen im Zusammenhang mit der Arbeit, Strafversetzungen, Mobbing, auf den Verlust von Positionen und Vorzügen und dergleichen.
14. *Umkehr der Beweislast* – es soll dem Arbeitgeber obliegen nachzuweisen, dass alle Maßnahmen die zum Nachteil eines Whistleblowers sind auf anderen Gründen als dessen Whistleblowing beruhen. Vorstehende Beweislastregelung kann nach einem ausreichend langen Zeitraum wieder umgekehrt werden.
15. *Haftungsfreistellung* – Whistleblowing, welches sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben hält, soll Immunität bzw. Haftungsfreistellung in disziplinar-, straf-, zivil- und verwaltungsrechtlicher Hinsicht, einschließlich Verleumdung, Beleidigung und der Gesetze gegen den Bruch von (staatlichen) Geheimhaltungsvorschriften zur Folge haben.
16. *Keine Sanktionen für fehlerhafte Hinweise* – das Recht soll jegliche Offenbarung schützen, auch wenn diese auf einem nicht bösgläubigen Irrtum beruht.
17. *Recht auf Verweigerung* – das Recht soll dem Whistleblower erlauben, seine Beteiligung beim Verdacht auf Fehlverhalten zu verweigern, ohne dass daraus Sanktionen oder Nachteile entstehen.
18. *Keine Umgehung* – das Recht soll jede private Regelung oder Vereinbarung in dem Maße für ungültig erklären als diese, die Wirkung der Gesetzgebung zum Whistleblowing beeinträchtigt.

Umsetzung

19. *Beschwerdeinstanz für Whistleblower* – das Gesetz kann eine, neu zu schaffende oder bereits existierende, unabhängige Stelle damit beauftragen, Beschwerden über Benachteiligungen und/oder unsachgemäße Untersuchungen entgegenzunehmen und hierzu Ermittlungen vorzunehmen. Dies kann die Befugnis beinhalten, verbindliche erstinstanzliche Empfehlungen abzugeben und die Informationen soweit angebracht, an die zuständigen Staatsanwaltschaften und Regulierungsbehörden weiterzugeben.
20. *Recht auf eine Gerichtsverhandlung* – allen Whistleblowern, die glauben, Verletzungen ihrer Rechte erlitten zu haben, soll der Weg zu einer fairen Anhörung vor einem unabhängigen Forum, inklusive einer Rechtsmittelinstanz, offen stehen.
21. *Umfassender Anspruch auf Abhilfe* – das Recht soll eine vollständige Palette von Abhilfemaßnahmen vorsehen, wobei der Schwerpunkt auf der Wiedergutmachung von Schäden und der vollständigen Wiederherstellung des Geschädigten und seiner Rechte liegen soll. Unter anderem soll dies auch gelten für: Einstweilige- und Unterlassungsansprüche, Ersatz für alle entstandenen Schmerzen und Leiden, eine Entschädigung für den Verlust vergangener, gegenwärtiger und zukünftiger Erträge und Positionen, Mediation und angemessene Anwaltskosten. Die Gesetzgebung sollte außerdem die Einführung eines Fonds zur Entschädigung bei Zahlungsunfähigkeit des Anspruchsgegners in Betracht ziehen.
22. *Strafe für Vergeltungs- und Störungshandlungen* – jegliche Aktivitäten hinsichtlich der Vergeltung oder Störung des Whistleblowings sollen selbst als Fehlverhalten angesehen und zum Gegenstand disziplinarischer und persönlicher Haftung werden.

Legislative Struktur, Betrieb und Überprüfung

23. *Spezifische Gesetzgebung* – um Sicherheit, Klarheit und nahtlose Anwendung des Rechtsrahmens zu gewährleisten ist eine eigenständige Gesetzgebung gegenüber einem stückweisen oder sektoralen Ansatz vorzuziehen.
24. *Whistleblowing Institution* – das Recht soll eine öffentliche Einrichtung schaffen oder beauftragen um der Öffentlichkeit Beratung in allen Fragen im Zusammenhang mit Whistleblowing zur Verfügung zu stellen, die Funktionsfähigkeit aller Whistleblowing-Maßnahmen zu beobachten und regelmäßig zu überprüfen und um die Herausbildung eines öffentlichen Bewusstseins zu fördern, im Hinblick auf eine umfassende Nutzung der Whistleblowing-Regelungen und eine breitere kulturelle Akzeptanz solcher Handlungen.
25. *Veröffentlichung von Daten* – das Gesetz soll öffentliche und private Einrichtungen von ausreichender Größe dazu ermächtigen, Hinweise (in ordnungsgemäß anonymisierter Form) zu veröffentlichen und regelmäßig über Schäden, Verfahren und deren Ergebnisse, einschließlich Schadensausgleichs und Rückforderungen zu berichten.
26. *Beteiligung mehrerer Akteure* – es ist entscheidend, dass die wichtigsten Interessengruppen, einschließlich Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftlicher Organisationen in das Design und die regelmäßige Überprüfung der Gesetzgebung zum Whistleblowing einbezogen werden.
27. *Schutz der Quellen der Medien* – das Recht der Journalisten ihre Quellen sogar im Falle von fehlerhaften oder bösgläubigen Enthüllungen geheim zu halten, soll vom Gesetz nicht angetastet werden.

Transparency International, ist die globale Organisation der Zivilgesellschaft, die den Kampf gegen Korruption anführt. Durch mehr als 90 Chapter weltweit und ein internationales Sekretariat in Berlin, Deutschland, fördert TI das Bewusstsein um die schädigenden Auswirkungen von Korruption und arbeitet mit Partnern in Regierung, Geschäftswelt und Zivilgesellschaft zusammen, um Maßnahmen zu ihrer Eindämmung zu entwickeln und umzusetzen.
www.transparency.org

Kontakt:

Transparency International Sekretariat
Anja Osterhaus
Alt Moabit 96, 10559 Berlin, Deutschland
Tel.: 49-30-3438 20-722, Fax: 49-30-3470 3912
e-mail: aosterhaus@transparency.org

© 2009 Transparency International. All rights Reserved.

November 2009