



Perspektiven einer Landespolitik „Pro Whistleblowing“

Ausgangspunkt und Rechtfertigung – Bundesratsinitiative:

Auf Bundesebene haben sich SPD, Grüne und Linke klar für besseren gesetzlichen Whistleblowerschutz ausgesprochen, werden aber derzeit durch die Mehrheitsverhältnisse blockiert.

Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob nicht auf Landesebene, gerade in jenen Ländern, in denen die CDU/CSU nicht mitregiert, unter Ausnutzung der Handlungsmöglichkeiten im föderalen System Aktivitäten „Pro Whistleblowing“ stattfinden sollten. Diese darzustellen ist Hauptzweck der nachfolgenden Ausführungen.

Aufgrund der neuen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat wäre darüber hinaus zu überlegen, ob es gelingen könnte, einen eigenständigen Bundesratsentwurf für eine bundesgesetzliche Regelung zum Whistleblowing zu erstellen und hierbei die besten Vorschläge und Ideen aus den bereits vorliegenden Gesetzesentwürfen der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis90/Die Grünen, vielleicht auch unter Heranziehung des von Whistleblower-Netzwerk erstellten Gesetzesentwurfs, zu integrieren.

Aktueller Bezug:

Ende 2012 lief die Frist der G-20 für gesetzlichen Whistleblowerschutz ab. In einigen Bundesländern stehen außerdem Dienstrechtsreformen an. Schließlich bietet ein sichtbares öffentliches Eintreten „Pro Whistleblowing“ und die Umsetzung erster konkreter Schritte schon vor dem Herbst 2013 jenen Parteien, die dieses aktiv umsetzen, auch die Möglichkeit, sich von anderen Wettbewerbern auf Bundesebene und deren Untätigkeit positiv zu unterscheiden.

Dies auch vor dem Hintergrund, dass Whistleblower-Netzwerk und befreundete Organisationen der Zivilgesellschaft ohnehin planen, das Thema im Bundestagswahlkampf zu thematisieren.

Handlungsspielräume der Länder:

Grundsätzlich können die Länder in mehrfacher Hinsicht „Pro Whistleblowing“ aktiv werden, z.B. als Gesetzgeber, Arbeitgeber, Unternehmenseigentümer, Auftraggeber, Strafverfolger, Verwaltungsträger, Bildungsträger oder allgemein sozial und politisch unterstützend. Hier einige konkrete Ideen:



Straftaten-Meldesysteme einrichten

Das beim LKA-Niedersachsen schon seit langem erfolgreich praktizierte Straftaten-Meldeportal, welches eine anonyme Meldung und eine Zwei-Wege-Kommunikation ermöglicht, sollte gemäß dem jüngsten Vorgehen in Baden-Württemberg auch auf NRW übertragen und – ebenfalls wie in Baden-Württemberg – auch um einen Vertrauensanwalt ergänzt werden.

Whistleblower-Systeme in der Landesverwaltung einrichten

In der Bundestags-Anhörung zum Whistleblowing vom 05.03.2012 machten alle Sachverständigen und Fraktionen deutlich, dass sie die Einrichtung interner Whistleblowing-Systeme begrüßen, wie diese in vielen großen Unternehmen der Privatwirtschaft in den letzten Jahren im Rahmen der Compliance-Maßnahmen eingeführt worden sind. Genauso wie dies in großen Unternehmen sinnvoll ist, ist diese Maßnahme aber auch in öffentlichen Einrichtungen und innerhalb der Landesverwaltung insgesamt sinnvoll und notwendig. Land und Kommunen sind hier vor allem als Arbeitgeber und Dienstherren gefordert. Es gibt zwar zumindest im Bereich der Korruptionsbekämpfung in NRW bereits gewisse Ansätze, diese müssen unseres Erachtens jedoch ausgebaut werden. Insbesondere müsste die derzeit meist noch fehlende Möglichkeit geschaffen werden, Meldungen auch anonym und vertraulich zu machen und auch eine entsprechende Zwei-Wege-Kommunikation anzubieten (möglich ist dies z.B. über internet-basierte spezielle technische Meldesysteme und/oder den Einsatz von externen Vertrauensanwälten). Diskriminierungsfreiheit und unabhängige Aufklärung (die im Regelfall nicht innerhalb der gleichen Einrichtung geschehen kann) von Meldungen müssen in rechtlich verbindlicher Form garantiert und praktisch abgesichert werden. Außerdem bedarf es Aufklärungskampagnen und einer Einbeziehung der Beschäftigten und der Beschäftigtenvertretungen von Anfang an.

Verzicht auf Amtsverschwiegenheit bei Strafanzeigen

Der seit dem 01.04.2009 geltende § 37 Abs.2 Nr. 3 des Beamtenstatusgesetzes sieht eine Durchbrechung der Amtsverschwiegenheit und damit die Möglichkeit eines Beamten oder einer Beamtin vor, sich mit einem Verdacht hinsichtlich der Begehung von Straftaten direkt an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden wenden zu dürfen. Dies jedoch leider nur in Bezug auf Straftaten nach den §§ 331 – 337 StGB. Dies greift viel zu kurz. Der Landesgesetzgeber sollte im Rahmen der Dienstrechtsreform (z.B. im Landesbeamtengesetz) seinen insoweit bestehenden Gesetzgebungs- und Gestaltungsspielraum ausnutzen und dieses Anzeigerecht für Beamtinnen und Beamten des Landes NRW und seiner Kommunen auf alle Arten von Korruptionsdelikten (der „RdErl. des Innenministeriums zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ vom 26.04.2005 verweist insoweit schon auf weitere Straftatbestände, gilt aber nicht für die Gemeinden, und sieht auch nur die Möglichkeit einer Meldung an die Leitung bzw. an eine Stelle im jeweiligen Geschäftsbereich vor) und am besten sogar auf alle Straftaten ausweiten. Da dieses Anzeigerecht sich nur auf Offenbarungen gegenüber zuständigen staatlichen Stellen bezieht, die ihrerseits der Amtsverschwiegenheit unterliegen, besteht insoweit keine Gefahr, dass Informationen an unberechtigte Dritte gelangen, es wird vielmehr lediglich sichergestellt, dass Informationen im Hinblick auf mögliche Straftaten die zuständigen Strafverfolgungsorgane auch wirklich erreichen. Es böte sich außerdem an, in einer entsprechenden Landesregelung auch noch ein explizites Diskriminierungsverbot hinsichtlich der Wahrnehmung dieses Rechts aufzunehmen und mit einer Beweiserleichterungsklausel abzusichern. Für die sonstigen Beschäftigten von Land und Kommunen sollten ebenfalls entsprechende Regelungen geschaffen werden.



Erfassung von Whistleblowing, Remonstrationen und Nachsorge

Remonstrationen durch Landesbediensteten und auch die Nutzung der o.g. Whistleblowing-Möglichkeiten sollten erfasst und auf ihre Wirkungen für die Karrieren der Remonstranten/Whistleblower untersucht werden. Etwaig entstandene Schäden und Nachteile sind wieder auszugleichen. Die Ergebnisse sollen auch in eine regelmäßige Evaluation und Weiterentwicklung aller Maßnahmen zum Whistleblowerschutz und zur Förderung von Whistleblowing einfließen.

Whistleblower-Klausel für Mitarbeiter des Verfassungsschutzes des Landes

§ 25 Abs. 6 des Verfassungsschutzgesetzes NRW sollte den Mitarbeitern des Verfassungsschutzes zukünftig die Möglichkeit einräumen, sich mit Hinweisen auf Missstände auch unter Umgehung des Dienstweges direkt an das parlamentarische Kontrollgremium zu wenden. Als Modell insoweit könnten die Vorschläge dienen, die Bündnis 90/Die Grünen in der Bundestagsdrucksache 16/12189 bezüglich des ehemaligen §2d des Bundesgesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten gemacht haben. Derzeit bleibt § 25 Abs. 6 des Verfassungsschutzgesetzes NRW sogar noch hinter dem geltenden §8 des genannten Bundesgesetzes zurück.

Whistleblower-Klauseln in Spezialgesetzen im Rahmen der Landeskompetenzen

Wo immer die Landesgesetze Aufsichtsbehörden vorsehen, wäre zu überlegen, ob hier Whistleblower-Meldungen ermöglicht, gefördert und vor Diskriminierungen geschützt werden könnten.

Whistleblower-Klauseln im Vergaberecht

Es sollte rechtlich möglich sein, bei Vergaben von Land und Kommunen Whistleblower-Klauseln einzuführen, die Hinweise über Verstöße gegen Rechtsnormen und Vergabebedingungen an eine Kontaktstelle zulassen und Diskriminierungen verbieten. In Form eines Vertrages zugunsten Dritter könnten außerdem auch Schadensersatzzahlungen vorgesehen werden, wenn es doch zu Diskriminierungen kommt und z.B. eine Schiedsstelle diese feststellt. Derartige Whistleblower-Klauseln könnten eine erhebliche Bedeutung gerade für jene „weichen“ Vergabekriterien aus dem Umwelt- und Sozial-Bereich erlangen, deren Einhaltung mit anderen Mitteln kaum überwacht werden kann.

Belohnungen und Veröffentlichungspraxis regeln

Die Praxis der Auslobungen und/oder Ausschüttung von Belohnungen für die Aufklärung von Straftaten und die Ergreifung von Tätern (sei es im Bereich der normalen Kriminalität, sei es im Bereich der Steuer-CDs) sollte aus dem Graubereich in eine klare gesetzliche Regelung überführt werden. Gleiches gilt – auch zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Verdächtigten – hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über laufende Ermittlungsverfahren durch Strafverfolgungs- und andere zuständige Landesbehörden.

Ombudsleute/Bürgerbeauftragte einrichten/stärken:

Whistleblowing, also Hinweise geben an öffentliche Stellen, ist eine Art der Ausübung des Petitionsrechts. Manchmal dort, wo es schriftlich und namentlich geschieht auch im formellen rechtlichen Sinne, aber materiell wohl auch dann, wenn dieses Whistleblowing mündlich und/oder anonym erfolgt. Gerade für solche informelleren Formen der Kontaktaufnahme böte es sich an, neben den Petitionsausschüssen der Parlamente – und zugleich zu deren Entlastung – Landes-Bürgerbeauftragte einzurichten. Sei dies in Form einer Person mit grundsätzlich umfassender Zuständigkeit hinsichtlich aller Angelegenheiten mit Bezug zur Landesverwaltung (solche gibt



es mit durchweg positiven Erfahrungen bereits in den Bundesländern: Thüringen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein), sei es spezifisch im Bereich der Korruptionsbekämpfung (solche Ansätze gibt es auf Landesebene z.B. in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg sowie auf kommunaler Ebene in Teilen Berlins, Potsdam und in NRW in Hemer und Iserlohn). Julia Haas stellt in ihrer juristischen Dissertation (Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts; ISBN: 978-3-16-152228-4; 2012) überzeugend dar, dass es neben der justizförmlichen und der parlamentarischen Kontrolle durchaus einen berechtigten eigenen Handlungsspielraum und Einrichtungsbedarf für Bürgerbeauftragte (wie z.B. jenen auf EU-Ebene) gibt. Hier haben Deutschland und Italien als derzeit einzige EU-Mitgliedsstaaten ohne umfassend zuständige staatliche Bürgerbeauftragte einen eindeutigen Nachholbedarf!

Mobbingprävention und Konfliktbearbeitung

Im Mobbingreport, der bisher größten Studie zu Mobbing in Deutschland, gaben 62% aller Mobbingopfer an, sie seien zum Opfer geworden, weil sie am Arbeitsplatz Kritik geäußert haben. In NRW gibt es zwar bereits eine gut eingeführte Mobbing-Hotline, das Land könnte sich aber auch im Bundesrat und in der landeseigenen Verwaltung noch stärker im Kampf gegen Mobbing engagieren und für klare rechtliche Regelungen einsetzen.

Transparenz bei der Staatsanwaltschaft

Deutschland ist im europäischen Vergleich rückständig hinsichtlich der Abhängigkeit der Staatsanwaltschaften von der Regierung und selbst für die Justiz ist der Einfluss der Exekutive, bei Einstellungen und für die weiteren Karrieren von Richtern und Staatsanwälten viel zu hoch. Solange hier keine große Reform gelingt, sollte das Land NRW die eigenen Handlungsspielräume nutzen, um wenigstens für mehr Transparenz gerade bei Weisungen an die Staatsanwaltschaften zu sorgen und so dem Ruch der unlauteren Einflussnahme entgegenzuwirken. Es sollte insoweit – in einem sehr schnell umsetzbaren ersten Schritt - möglich sein, rechtssicher festzulegen z.B. in einem Runderlass, dass Weisungen an Staatsanwälte nur noch schriftlich erfolgen dürfen und dass diese, sobald eine Verfahrensbeeinträchtigung nicht mehr zu befürchten ist, spätestens aber nach Abschluss des Verfahrens zu veröffentlichen oder – soweit dem Persönlichkeitsrechte Betroffener entgegenstehen – zumindest den Verfahrensbeteiligten bekannt zu geben sind. Grundsätzlich aber gilt: Die Weisungs-Gebundenheit mit der Staatsanwälte ist ein sehr zweifelhaftes Relikt aus brauner Vergangenheit. Deren Abschaffung ist nötig und wird auch von den deutschen Richtervereinigungen seit langem gefordert. Sie ist letztlich mit der im Grundgesetz vorgesehenen Gewaltenteilung unvereinbar!

Einwirkung auf beherrschte Unternehmen

Den oben gemachten Vorschlägen sollte auch dort Wirksamkeit verliehen werden, wo sich die Öffentliche Hand privater Handlungsformen bedient und/oder einen maßgeblichen Einfluss auf private Unternehmen ausübt. Auch hier sollten entsprechende Whistleblowing-Systeme installiert und Fördermaßnahmen „Pro Whistleblowing“ ergriffen werden.

Politische Aufklärungs-Kampagne „Pro Whistleblowing“

Jenseits der, zur Zeit noch nicht realisierbaren Veränderung des Bundesrechts, gibt es, wie vorstehend aufgezeigt, viele rechtliche und politische Handlungsspielräume. Es gibt darüber hinaus aber auch noch viele andere Möglichkeiten, auf eine Veränderung der Kultur hinzuarbeiten, hin zu mehr Kritikfähigkeit, zu einem anderen Umgang mit eigenen und fremden Fehlern und für bessere Alternativen im Umgang mit Missständen im Gegensatz zum Wegsehen, Weggehen und/oder Schweigen. Dies sind z.B. die Förderung von Modellprojekten in Unternehmen, Kom-



munen und Verwaltungen, Förderung interdisziplinärer Forschung rund um das vorstehend dargelegte Thema, eine Aufklärungskampagne in Schulen und Hochschulen, die Aktivierung der Landeszentrale für politische Bildung und der div. Kammern u.v.m.

Begleitende Politiken

Glaubwürdige Förderung von Whistleblowing kann nicht isoliert geschehen. Sie ist einzubinden in eine kohärente Gesamtpolitik in den Bereichen: Korruptionsbekämpfung, Arbeitnehmer-Datenschutz, Opferfürsorge, Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Justiz, Transparenz, Informationsfreiheit und Open Gouvernement.

Köln, im Februar 2013

Whistleblower-Netzwerk e.V.