



Mme Florence Jeanblanc-Risler,
Sonderbeauftragte des Generaldirektors
des Finanzministeriums für Internationale Angelegenheiten,
Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Industrie,
Republik Frankreich.

Mr. Mochammad Jasin,
Stellvertretender Vorsitzender,
Corruption Eradication Kommission (KPK),
Republik Indonesien

*Diese Version ist eine inoffizielle
Übersetzung. Das Originalschrei-
ben in Englisch ist verfügbar unter:
[http://whistleblower-net.de/pdf/
NGO_Letter_2G20.pdf](http://whistleblower-net.de/pdf/NGO_Letter_2G20.pdf)*

G20 Anti-Korruptions-Aktionsplan Implementierung von Whistleblower-Gesetzgebung bis Ende 2012

14. September 2011

Sehr geehrte Frau Jeanblanc-Risler, sehr geehrter Herr Jasin,

Wir begrüßen die Festlegung des G20 Anti-Korruptions-Aktionsplans aus Seoul bis Ende 2012 Regelung zum Schutz von Whistleblower zu erlassen und umzusetzen. Mit dem Vorschlag für Best-Practice-Gesetzgebung ist die G20 in der einzigartigen Position auf globaler Ebene einen Maßstab in diesem Bereich zu setzen. Mit diesem Schreiben möchten wir einen Beitrag dazu leisten. Unsere Empfehlungen für Whistleblower-Schutz basieren auf einer zivilgesellschaftlichen Eingabe an die G20 Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe, die im Februar 2011 eingereicht wurde und ergänzen diese.

Mehrere internationale Übereinkommen erkennen Whistleblowing als ein effektives Werkzeug zur Erkennung und Bekämpfung von Korruption, Betrug und Misswirtschaft an und verpflichten die Unterzeichnerstaaten, geeignete Rechtsvorschriften umzusetzen¹. Die bestehenden nationalen und internationalen gesetzlichen Bestimmungen bieten dennoch oft keinen ausreichenden Schutz für Whistleblower.

¹ Z.B. die UN Konvention gegen Korruption, die Zivilrechtskonvention des Europarates zur Korruption, die Inter-Amerikanische Konvention gegen Korruption, die Konvention der Afrikanischen Union zur Verhinderung und zum Kampf gegen Korruption etc.

In unseren Bemühungen eine sichere Alternative zum Schweigen hinsichtlich der Offenlegung von Rechtsbrüchen, Fehlverhalten oder dem Risiko eines solchen, zu schaffen, stellten wir eine Reihe von Leitsätzen für Whistleblowing Gesetzgebung² auf. Diese Grundsätze bieten einen umfassenden Rahmen für die entsprechenden Gesetze, aufbauend auf internationaler Best-Practice. Die wichtigsten Empfehlungen abgeleitet aus diesen Prinzipien sind nachfolgend zusammengefasst:

1) Ein einheitlicher, umfassender rechtlicher Rahmen ist am effektivsten

Die Gesetzgebung für den Schutz der Hinweisgeber sollte klar, umfassend und einfach zu nutzen sein. Idealerweise sollte ein einheitlicher rechtlicher Rahmen vorhanden sein, der den öffentlichen, den privaten und den gemeinnützigen Sektor umfasst und zuverlässige Meldewege bietet um Bedenken mitteilen und einer unabhängigen Überprüfung zuführen zu können. Die Gesetzgebung sollte eine breite Palette von Themen umfassen, von Straftaten bis zu dem möglichen Schaden, den Fehlverhalten für die Gesundheit und Sicherheit der Bürger oder für die Umwelt verursachen kann. Whistleblowing Gesetzgebung sollte vorsehen, dass Organisationen im öffentlichen und privaten Sektor geeignete Mechanismen für interne und externe Meldungen und deren Anwendung in der Praxis einrichten, unterhalten und regelmäßig bekannt machen.

Während es die zentrale Funktion von Rechtsvorschriften in diesem Bereich ist, einen Whistleblower vor Vergeltungsmaßnahmen zu schützen und eine wirksame und unabhängige Bearbeitung des Hinweises sicherzustellen, muss der allgemeine Rechtsrahmen auch faire Ergebnisse für alle Beteiligten oder möglicherweise Betroffenen fördern und sichern. Dazu gehört auch die Beachtung der Unschuldsvermutung für den angeblichen Übeltäter, soweit und solange dessen Schuld oder Verantwortung nicht hinreichend bewiesen ist.

2) Die Gewährleistung der Sicherheit und der Schutz der Identität der Hinweisgeber

Sowohl öffentliche als auch private Beschäftigte und auch jene Personen außerhalb traditioneller Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen (z. B. Berater, Leiharbeiter, Praktikanten, etc.) sollten vor Vergeltung für die ehrliche Meldung von Besorgnissen geschützt werden. Der Schutz sollte das Recht umfassen, die Teilnahme an Fehlverhalten zu verweigern und sowohl freiwillige Hinweise als auch Meldungen im Rahmen der Erfüllung normaler Pflichten abdecken. Er sollte sich auch auf Zeugen und diejenigen erstrecken, die versuchen Hinweise abzugeben.

Die Gesetzgebung sollte sicherstellen, dass die Identität des Hinweisgebers nicht ohne die Einwilligung der Betroffenen offengelegt werden darf, es sei denn, dass dies gesetzlich erforderlich ist. Im Falle von tatsächlichen oder behaupteten Vergeltungsmaßnahmen gegen den Whistleblower, ist es wichtig, dass die Beweislast zu zeigen, dass diese Benachteiligungen nicht mit dem Whistleblowing in Zusammenhang stehen, dem Arbeitgeber

² www.transparency.org/content/download/48454/774866/Principles_whistleblowing_legislation.pdf; Für einen Überblick internationaler best-practices in Whistleblower Politiken s.a. "Tool G - International Best Practices for whistleblower policies" ab S. 256 in Devine, Tom; Maassarani, Tarek F., The Corporate Whistleblower's Survival Guide, ISBN 978-1-60509-986-6, 2011.

obliegt. Diese umgekehrte Beweislast trägt dazu bei, die Machtverteilung zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer im öffentlichen Interesse auszugleichen. Diese Schutzregelungen sollten durch den Zugang zu normalen gerichtlichen Verfahren abgesichert sein.

Whistleblower sollten hinsichtlich aller Schäden, die sie in Folge ihres Hinweises erleiden, vollständig entschädigt werden. Wo dies angemessen ist, sollten sie berufliche oder gesellschaftliche Anerkennung dafür bekommen, dass sie Schäden von der Organisation oder der Gesellschaft abgewendet haben; möglicherweise auch finanzielle Belohnungen. Es sollten energische Anstrengungen unternommen werden, um Zeugenschutzprogramme zu stärken und diese für Whistleblower und deren Familien, wenn diese bedroht werden, zugänglich zu machen. Wenn ein Whistleblower wegen der Aufdeckung von Korruption einer tatsächlichen und unmittelbaren Gefahr oder Verfolgung ausgesetzt ist und sein Heimatland nicht in der Lage oder nicht willens ist, einen angemessenen Schutz zu bieten, sollte der Whistleblower Zugang zu wirksamen Asylverfahren haben.

3) Interne und externe Meldungen sollten geschützt werden

Die Forschung zeigt, dass Whistleblower, es vorziehen Hinweise zuerst intern, z.B. gegenüber ihren Vorgesetzten oder an die zuständigen Stellen innerhalb ihrer Organisation, abzugeben³. Jedoch kann in vielen Fällen die interne Meldung gefährlich oder undurchführbar sein. Es kann sein, dass der Whistleblower Vergeltungsmaßnahmen für einen internen Hinweis befürchtet, dass dem Hinweis intern nicht nachgegangen wird oder dass dem öffentlichen Interesse am besten durch eine sofortige externe Meldung an die Behörden oder an anderen Stellen gedient ist.

Whistleblower sollten daher immer eine sichere Möglichkeit haben sich an Regulierungsbehörden, Strafverfolgungsbehörden oder anderen zuständige Aufsichtsstellen zu wenden. Als letztes Mittel und unter bestimmten Bedingungen sollten auch Hinweise an die Medien oder die Öffentlichkeit geschützt werden. Dies ist besonders wichtig, wenn eine unmittelbare Gefahr für die Gesundheit und Sicherheit besteht. Dort wo Quellenschutz für Journalisten besteht, sollte dieser auch Whistleblower umfassen.

4) Gewährleistung einer angemessenen und unabhängigen Bearbeitung

Die Vorteile von Whistleblowing für die Gesellschaft entstehen nur, wenn den Hinweisen ordnungsgemäß nachgegangen wird. Dies erfordert unabhängige Personen oder Stellen, die über ausreichende Mittel und Befugnisse verfügen, um den Inhalt der Meldung sachlich und rechtlich zu analysieren und, wo nötig, korrigierende Maßnahmen umzusetzen. Innerhalb dieser Prozesse sollte der Whistleblower als aktiver und kritischer Stakeholder anerkannt werden, über die Ergebnisse der Meldung und getroffene Maßnahmen informiert werden und er sollte eine sinnvolle Möglichkeit zu Eingaben in diesem Prozess erhalten. Solche Verfahren müssen transparent sein und die Ergebnisse müssen, bei gleichzeitigem Schutz der legitimen Interessen der Betroffenen, ausreichend sichtbar werden um andere potenzielle Hinweisgeber zu ermutigen, ihre Besorgnisse zu äußern.

5) Umsetzung und Evaluation sind wesentlich

³ Miceli, Marcia P.; Near, Janet Pollex; Dworkin, Terry Morehead: Whistleblowing in organizations; ISBN: 978-0-8058-5989-8; 2008, S. 8 mit weiteren Nachweisen.

Während die Existenz eines rechtlichen Rahmens ein wesentliches Element beim Schutz der Whistleblower und des Öffentlichen Interesse ist, ist dies alleine nicht ausreichend. Die Gesetzgebung muss wirksam durchgesetzt werden und sollte so fundiert und konsistent wie möglich sein. Zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Umsetzung und zur Evaluation der gesetzlichen Bestimmungen, sollte eine unabhängige öffentliche Stelle mit ausreichenden Kompetenzen aufgebaut oder benannt werden, um das Funktionieren des Gesetzes zu beobachten und jene Stellen zu überwachen, die mit die Entgegennahme und Untersuchung der Hinweise befasst sind. Die Aufsicht und Evaluierung des Gesetzes und der sonstigen Maßnahmen sollte Konsultationen mit den wichtigsten Interessengruppen wie Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und den Akteuren der Zivilgesellschaft einschließen.

Umfassende Gesetze ohne Schlupflöcher und mit angemessenen Bearbeitungs- und Durchsetzungs-Mechanismen werden ein starkes Fundament dafür bilden, dass Betroffene einen Verdacht oder einen Fall von Korruption offenbaren. Effektive Whistleblower-Gesetzgebung wird entscheidend dafür sein, den Kampf gegen die Korruption in den G20-Mitgliedsstaaten und darüber hinaus voranzutreiben. Wir empfehlen daher, dass ein Fachausschuss eingerichtet werden soll, der ähnlich des bei der OAS⁴ gegründeten Gremiums, die Zivilgesellschaft und andere einschlägige Experten einbezieht, um die Umsetzung von Best-Practice Whistleblowing Gesetzgebung innerhalb der G20-Staaten zu unterstützen.

Wir freuen uns darauf weiterhin mit Ihnen in diesem Bereich in Kontakt zu bleiben, und würden eine förmlichere Konsultation seitens der Arbeitsgruppe begrüßen. Gerne können Sie hierzu, Anja Osterhaus, Transparency International (+49-30 343 820 722, aosterhaus@transparency.org) oder Cathy James, Public Concern at Work (+44-203 117 2520, cj@pcaw.org.uk) kontaktieren.

Mit freundlichen Grüßen

- Transparency International (global)
- Public Concern at Work (UK)
- Article 19 (UK)
- Federal Accountability Initiative for Reform (Kanada)
- Government Accountability Project (USA)
- National Whistleblower Center (USA)
- Open Democracy Advice Centre (South Africa)
- Project on Government Oversight (USA)
- Whistleblower Netzwerk (Deutschland)

⁴ http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_intro_en.htm.