



BLUEPRINTS GRUNDSÄTZE FÜR



**EFFEKTIVEN
HINWEISGEBERSCHUTZ**

<http://blueprintforfreespeech.net>

Blueprints Grundsätze für effektiven Hinweisgeberschutz

A. Einführung

B. Grundsätze

1. Definition von Organisationen
2. Definition von Meldefällen
3. Definition von „Hinweisgeber“
4. Interne Meldekanäle
5. Externe Meldekanäle
6. Öffentliche Meldekanäle
7. Schutzgrenze
8. Regulierungen und Schutz für anonyme Meldungen
9. Regulierungen und Schutz der Vertraulichkeit
10. Verpflichtende interne Meldesysteme
11. Schutz vor Vergeltungsmaßnahmen
12. Entschädigungen für Vergeltung
13. Sanktionen für Vergeltung
14. Gerechte Anhörung
15. Aufsichtsbehörde
16. Transparenter Anwendung
17. Haftungsverzicht
18. Whistleblowing und Schweigepflichten
19. Whistleblowing und nationale Sicherheit
20. Auslieferung
21. Mitwirkung des Hinweisgebers
22. Technische Anonymität
23. Legislative Revision



A. Einführung

Whistleblowing ist eine der effektivsten Arten, Korruption und ernstzunehmende Missstände in einer Gesellschaft aufzudecken und zu bekämpfen. Um maximalen Nutzen daraus zu ziehen, müssen jedoch umfassende Gesetze etabliert werden, die Hinweisgeber vor Vergeltungsmaßnahmen schützen und ihnen verlässliche Meldewege zur Verfügung stellen.

Der Schutz von Whistleblowern ist eines der dynamischsten Felder im Bereich der Antikorruptionsarbeit und der Umsetzung von Menschenrechten. Während eine zunehmende Zahl an Ländern neue oder verbesserte Hinweisgeberschutzgesetze in Erwägung zieht, müssen diese dringend vollständige Rahmenbedingungen für Angestellte und Bürger schaffen, die Missstände melden.

Hier stellen wir 24 Grundsätze vor, die in jedem Gesetz zum Schutz von Hinweisgebern berücksichtigt werden sollten. Sie sollen dafür sorgen, dass:

- Informationen im öffentlichen Interesse die Öffentlichkeit auch erreichen;
- Hinweisgeber vor allen Vergeltungsmaßnahmen geschützt sind, einschließlich vor Strafverfolgung;
- Meldungen zu Änderungsmaßnahmen und Reformen führen; und
- Missetäter zur Rechenschaft gezogen werden.

Den Grundsätzen liegen Studien internationaler und regionaler Organisationen, wissenschaftlicher Einrichtungen, zivilgesellschaftlicher Initiativen sowie Experten aus dem Bereich der freien Meinungsäußerung und Menschenrechte zugrunde. Sie sind geformt von praktischen Erfahrungen und evidenzbasierten analytischen Ansätzen. Ihr Ziel ist es, bestmöglichen Schutz für Hinweisgeber zu ermöglichen, um sicherzustellen, dass Informationen im öffentlichen Interesse auch an die Öffentlichkeit gelangen.

Blueprint for Free Speech ist eine international ausgerichtete, gemeinnützige Nichtregierungsorganisation, die sich auf die Erstellung von Studien im Bereich der freien Meinungsäußerung, Transparenzförderung, Antikorruption und zugehörigen Technologien spezialisiert hat. Unsere Forschungsbereiche umfassen Informationen im öffentlich Interesse und Whistleblowing, freie Rede, Verleumdung, Zensur, Recht zur Veröffentlichung, Schutzgesetze, Medienrechte, Internetfreiheit, geistiges Eigentum und Informationsfreiheit.

Für mehr Informationen besuchen Sie bitte unsere Webseite: <http://blueprintforfreespeech.net/>

B. Grundsätze

1. Definition von Organisationen

Grundsatz:

Es muss eine **breite Definition von Organisationen** vorgesehen sein, die Institutionen im öffentlichen, privaten sowie dem sogenannten „Dritten Sektor“ (Nichtregierungs- und Wohltätigkeitsorganisationen, Vereine, Freiwilligen- und Gemeinschaftsassoziationen) umfasst. Es darf nur wenige bis keine Ausnahmen für militärische oder nachrichtendienstliche Einrichtungen geben.

2. Definition von Meldefällen

Grundsatz:

Gesetze müssen eine **breite Definition zu meldender Missstände**, deren Bekanntmachung im öffentlichen Interesse stehen, mit einschließen (darunter Korruption, kriminelles Verhalten, Gefahren für Umwelt und Gesundheit, Betrug, Finanzvergehen sowie andere rechtliche, behördliche oder ethische Verstöße).

3. Definition von „Hinweisgeber“

Grundsatz:

Es muss eine **breite Definition von „Hinweisgeber“**, die im Falle einer Meldung vor Vergeltungsmaßnahmen geschützt sind, vorgesehen sein (einschließlich „Angestellter“, Unternehmer und Kleinunternehmer, Freiwillige, künftige oder ehemalige Angestellte, Praktikanten oder andere Angehörige einer Organisation). Schutz muss auch solchen Personen gewährleistet werden, die Hinweisgebern Unterstützung zukommen lassen, sowie jeder fälschlich als Whistleblower identifizierten Person.

4. Interne Meldekanäle

Grundsatz:

Gesetze müssen eine **umfassende Reihe interner Meldekanäle in Organisationen** vorsehen. Diese sollten in einer Weise gestaltet sein, dass Whistleblower dazu ermutigt werden, Meldungen zu machen. Darüber hinaus müssen Überprüfungsmechanismen und eine fest zugeordnete verantwortliche Einheit innerhalb der Organisation eingerichtet werden. Diese Maßnahmen würden zusätzlich gestärkt durch verpflichtende Mindeststandards für die Einrichtung und Führung interner Meldekanäle wie auch regelmäßige verbindliche Überprüfungen durch externe Dienstleister.

5. Externe Meldekanäle

Grundsatz:

Gesetze müssen **umfassende externe Meldekanäle unter behördlicher Aufsicht** vorsehen, die sich sowohl aus unabhängigen (beispielsweise ein Ombudsmann) wie auch internen Kanälen zusammensetzen.

6. Öffentliche Meldekanäle

Grundsatz:

Gesetze müssen sicherstellen, dass auch **Meldungen an Öffentlichkeit und Dritte unter Schutz** stehen, beispielsweise an Medien, NGOs, Gewerkschaften oder Abgeordnete. Rahmenbedingungen für derartige Meldungen müssen klar geregelt sein. Vor allem im Falle einer externen Meldung bei Gefahr im Verzug für Umwelt, Gesundheit oder Sicherheit müssen Whistleblower geschützt werden, oder wenn ernstzunehmende Verbrechen begangen wurden.

7. Schutzgrenze

Grundsatz:

Gesetze müssen praktikable **Schwellen für Schutzmaßnahmen** mit einschließen, wie zum Beispiel die begründete Ansicht, dass ein tatsächlicher Missstand vorliegt, sowie die Anerkennung ehrlicher Fehleinschätzungen. Es sollte jedoch kein Schutz für wissentlich falsche Meldungen gewährleistet werden.

8. Regulierungen und Schutz für anonyme Meldungen

Grundsatz:

Schutz muss auch für **anonym gemachte Meldungen** gelten, indem a) sichergestellt wird, dass anonyme Meldungen überhaupt möglich sind, und b) ein Whistleblower bei späterer Identifizierung trotzdem vor Vergeltung geschützt ist. Dieser Grundsatz schließt die Einrichtung sicherer, anonymisierter elektronischer Briefkästen und Telefonnummern ein. Die Identität von Whistleblowern sollte ohne ausdrückliche Zustimmung immer vertraulich behandelt werden.

9. Regulierungen und Schutz der Vertraulichkeit

Grundsatz:

Gesetze müssen **Regulierungen zum Schutz der Vertraulichkeit persönlicher Daten** vorsehen. Die Identität von Whistleblowern darf ohne ausdrückliche Zustimmung nicht preisgegeben werden. Wo die Weitergabe persönlicher Informationen behördlich notwendig ist, um die Bearbeitung von Meldungen zu ermöglichen, sollten eindeutige Regelungen und Interessenabwägungen eingeführt werden. Der Schutz der Vertraulichkeit sollte auch auf die Identität von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, erweitert werden.

10. Verpflichtende interne Meldesysteme

Grundsatz:

Gesetze müssen **verpflichtende interne Meldekanäle** (verpflichtend für Behörden; im privaten Sektor ab einer festgelegten Mitarbeiterzahl) sowie eindeutige Regelungen zu ihrer Einrichtung vorsehen. Diese müssen die Systeme an sich, ihre regelmäßige Überprüfung sowie die Verfahren zur Unterstützung und internem Schutz von Hinweisgebern betreffen. Auch sollten Mechanismen zur Weiterbildung und Sensibilisierung von Mitarbeitern etabliert werden. Die Verfahren müssen sicherstellen, dass die untersuchenden Beamten nicht selbst Nachteile erleiden.

11. Schutz vor Vergeltungsmaßnahmen

Grundsatz:

Gesetze müssen **Schutzmaßnahmen gegen eine breite Spanne an Vergeltungsmaßnahmen und Benachteiligungen** mit einschließen, darunter Schutz vor Entlassung, direkten Repressalien, die Änderung von Anstellungsverhältnissen, unfreiwilliger Versetzung, Gehaltsabzügen, Missbrauch interner Disziplinarmaßnahmen, Diskriminierung und Mobbing. Außerdem sollten sie zivil- und strafrechtliche Verfolgung ausschließen.

12. Entschädigungen für Vergeltung

Grundsatz:

Gesetze müssen umfassende und zugängliche **zivile und/oder arbeitsrechtliche Entschädigungsmaßnahmen** für benachteiligte Whistleblower vorsehen. Darin eingeschlossen sollten sein: Die Anerkennung allgemeiner Schäden, das Recht auf Schadensersatz, Unterlassungsansprüche und andere, vorausschauende Schutzmaßnahmen wie beispielsweise die Definition eines „Whistleblower-Status“. Die Beweislast, dass eine Maßnahme nicht in Bezug auf eine gemachte Meldung eingeleitet wurde, muss beim Arbeitgeber liegen. Für Whistleblower und Familien, die sich in Gefahr befinden, müssen Personenschutzmaßnahmen vorgesehen sein, um ihre Sicherheit zu gewährleisten.

13. Sanktionen für Vergeltung

Grundsatz:

Ein Gesetz muss angemessene **zivil-, strafrechtliche oder disziplinarische Sanktionen** gegen jene vorsehen, die Whistleblower benachteiligen.

14. Gerechte Anhörung

Grundsatz:

Gesetze müssen dafür sorgen, dass das **Recht auf gerechte Anhörung** von Whistleblowern berücksichtigt wird, wenn sie in Folge ungerechter Behandlung Ansprüche auf Entschädigung erheben. Das schließt die Möglichkeit der Anfechtung eines Urteils auf nächsthöherer Instanz ein, das Recht auf finanzielle Unterstützung wenn benötigt, sowie die Anerkennung und Berücksichtigung von Ungleichgewichten zwischen den Parteien während des Verfahrens. Ein gerechtes Verfahren bedeutet vollen Zugang zu den Instrumenten der Justiz, der gleichermaßen umfassend und finanziell tragbar bleibt.

15. Aufsichtsbehörde

Grundsatz:

Es sollte **unabhängige Aufsicht** durch eine Melde-/Beratungsstelle oder ein Gericht vorgesehen sein. Die relevante Einrichtung sollte unter anderem für den Empfang von Meldungen, die Befolgung gesetzlicher Vorgaben, Datenpflege, Berichterstattung an Parlament und Medien, die Eröffnung von Untersuchungen sowie Koordination mit anderen Behörden zuständig sein.

16. Transparenter Anwendung

Grundsatz:

Gesetze müssen Regelungen **zum transparenten und nachvollziehbaren Gebrauch** mit einschließen, insbesondere in Form von jährlicher öffentlicher Berichterstattung über die Anzahl und Ermittlung gemeldeter Fälle. Die Berichterstattung sollte sich nicht nur auf finanzielle Aspekte beschränken, sondern auch den Nutzen von Meldungen hervorheben, die nicht primär im Kontext von Korruptionsfällen gemacht wurden.

17. Haftungsverzicht

Grundsatz:

Es muss festgelegt sein, dass Hinweisgebern Schutz vor **allen disziplinarischen, zivil- oder strafrechtlichen Verfahren** gewährt wird, sollten sie sich im Rahmen einer Meldung dazu gezwungen sehen, ein Gesetz zu brechen. Hinweisgeber müssen auch das Recht haben, gesetzeswidrigen Anordnungen nicht Folge zu leisten.

Darüber hinaus sollten Gesetze eine wirksame Interessenabwägung zu Themen wie Diebstahl, Computerkriminalität, Schutz von Geschäftsgeheimnissen, Datenschutz und anderen Gesetzen enthalten. Haftung von Hinweisgebern sollte gesondert betrachtet werden, wenn ansonsten rechtswidrige Handlungen notwendig und verhältnismäßig waren, um Informationen über eine schwere Gesetzesübertretung zu erhalten oder offenzulegen. Geringfügige Straftaten können verhältnismäßig sein, jedoch niemals Handlungen, die Leib und Leben einer anderen Person betreffen.

18. Whistleblowing und Schweigeeerlässe

Grundsatz:

Gesetze sollten vorsehen, dass das **Recht auf Meldung eventuelle andere Verpflichtungen übersteigt**, und dass keine andere formalisierte Übereinkunft einschließlich eines Arbeitsvertrages oder juristischen Vergleiches das Recht auf die Meldung von Missständen beschränken darf. Meldungen von Hinweisgebern dürfen weder durch Gesetze noch durch andere juristische Instrumente eingeschränkt werden.

19. Whistleblowing und nationale Sicherheit

Grundsatz:

Gesetze sollten **allen Bürgern die Gelegenheit geben, Missstände zu melden**, unabhängig davon, ob sie im Bereich nationaler Sicherheit tätig sind oder dem Militär, der Exekutive, oder den Nachrichtendiensten angehören. Es sollten besondere Bestimmungen für die Meldung sensibler Informationen gelten, jedoch müssen Hinweisgebern folgende Möglichkeiten geboten werden:

- In jedem Falle muss eine interne Meldung ermöglicht werden. Dies schließt die Einrichtung spezieller Meldewege (inklusive anonymisierter Kanäle) ein;
- Hinweisgeber müssen sich an die Behörden oder das Parlament wenden können, wenn sie dies als notwendig einschätzen; und

- Hinweisgeber müssen sich an Drittparteien oder die Medien wenden können, wenn die Umstände es notwendig machen. Notwendigkeit umfasst unter anderem endemische Korruption, schwere illegale Vergehen, unmittelbare Gefahr für die öffentliche Gesundheit, Sicherheit oder die Umwelt, und wenn ein Hinweisgeber Grund zur Vermutung hat, dass durch eine interne Meldung Hinweise, die seine Meldung belegen, vernichtet oder manipuliert würden. Meldungen an Dritte müssen auch gemacht werden können, wenn Whistleblower in anderen Fällen ihre persönliche Sicherheit bedroht sehen.

20. Auslieferung

Grundsatz:

Gesetze sollten die Möglichkeit vorsehen, die **Auslieferung von Hinweisgebern durch gerichtliche Verfügung zu verbieten**, wenn davon auszugehen ist, dass eine Auslieferung auf Basis von Gründen ersucht wird, die im Zusammenhang mit einer gemachten Meldung stehen. Derartige Verfügungen müssen als Präzedenzfälle angesehen werden. Bei der Erwägung einer solchen Verfügung sollten Gerichte die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- Die Verbindung zwischen einer Meldung und die Umstände, die zur Einforderung einer Auslieferung führen; und
- Ob eine Auslieferung unter Berücksichtigung aller Umstände notwendig ist, vor allem in Anbetracht der Relevanz des Schutzes von Hinweisgebern im Interesse der Öffentlichkeit, wie auch das zukünftige Vertrauen in Schutzgesetze.

21. Mitwirkung des Hinweisgebers

Grundsatz:

Gesetze sollten Provisionen enthalten, die die **Einbeziehung von Hinweisgebern** auch nach einer Meldung im Interesse der Öffentlichkeit vorsehen. Hinweisgeber sollten über den Status eventueller Ermittlungen im Kontext ihrer Meldung informiert werden, und sie sollten befähigt werden, weitere Indizien und Informationen zur Verfügung zu stellen, sollte dies im Zuge der Ermittlungen nötig sein. Sie müssen darüber hinaus die Möglichkeit bekommen, den Ausgang eines Verfahrens zu bewerten.

22. Technische Anonymität

Grundsatz:

Gesetze sollten eine technische Infrastruktur etablieren, die sowohl Meldung als auch Bearbeitung eines Falles unter **Geheimhaltung der Identität von Personen** ermöglicht. Auch müssen Gesetze jedwedes Verhalten zur Manipulierung dieser technischen Einrichtungen explizit unter Strafe stellen.

23. Legislative Revision

Grundsatz:

Hinweisgeberschutzgesetze sollten **mindestens alle vier Jahre einer Revision** unterzogen werden. Dieser Prozess sollte von allen relevanten Beteiligten wie Hinweisgebern, Akademikern, Interessensgruppen der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor sowie andere interessierten Parteien begleitet werden.

Blueprint for Free Speech

Das Dokument darf frei verwendet, verteilt und vervielfältigt werden, wenn Blueprint for Free Speech als Quelle angegeben wird. Jede Nennung sollte verlinken zu:
<http://blueprintforfreespeech.net>



For more information, contact:

Blueprint for Free Speech
247 Flinders Lane
Melbourne VIC 3000
Australia
Email: info@blueprintforfreespeech.net
Web: <http://blueprintforfreespeech.net>