

PHILOSOPHY

WHISTLEBLOWER

21.11.2019

Der SPIEGEL vom letzten Samstag hatte das Thema auf dem Titelblatt und sie als die ["fünfte Macht"](#) bezeichnet. Und im [SWR Nachtcafe wird am nächsten Wochenende](#) Martin Porwoll sprechen, [der den Skandal um gepanschte Zytostatika aufgedeckt hat](#). Die WHO entwickelt gerade den Plan für eine [Hotline an die sich Whistleblower \(WB\) wenden können, die genetische Änderung an der Keimbahn](#) melden wollen. Umgekehrt sucht die [US Regierung krampfhaft einen CIA Mitarbeiter](#), der in der Ukraine Affäre ausgesagt hat.

Sind WB moralische Instanz oder nur Nestbeschmutzer? [Der Preis für WB ist jedenfalls hoch](#) und oft mit beruflichen und persönlichen Konsequenzen verbunden – [Job verloren, vom Arbeitgeber verklagt, von der Frau verlassen](#). Es gibt immer mehr Compliance Beauftragte, aber haben die neuen Ämter mehr als nur Alibi Funktion?

Am letzten Freitag, den 15.11.2019 fand zu dem Themenkomplex im Institut für Kommunikationswissenschaften und Medienforschung der LMU (Oettingerstr 67) eine eigene Veranstaltung statt "Whistleblowing in Deutschland – Zivilcourage oder Verrat? Hinweisgeberverhalten und rechtliche Regelung in Deutschland". Organisiert war die Veranstaltung im Rahmen des [DFG Sonderforschungsbereich 1369](#) „Vigilanzkulturen“ von dem Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie, sowie der Regionalgruppe München von [Transparency International Deutschland e. V.](#)

Eine solche Veranstaltung schien überfällig. Entsprechend gut war der Besuch. Deutschland hat sich in der Vergangenheit [kein Ruhmesblatt](#) bei diesem Thema erworben, da alle Gesetzesvorhaben zum Schutz von WB bisher gescheitert sind. Offensichtlich kommt aber nun mit der [EU Richtlinie 2018/0106 COD](#), die [am 16.4.19](#) verabschiedet wurde, erneut Bewegung in den Prozess. Aus dem Ankündigungstext

Die Aufmerksamkeit und das Verantwortungsbewusstsein des Staatsbürgers, der Missstände nicht nur zur Kenntnis nimmt, sondern sich auch für deren Abstellung einsetzt, ist eine wesentliche Voraussetzung für den Bestand der freiheitlichen demokratischen Ordnung“, heißt es in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.04.1970 (1 BvR 690/65). Diese Problematik ist unverändert aktuell. Das öffentliche Bild von Hinweisgeber/innen schwankt allerdings zwischen Helden- und Denunziantentum. Auch ist das Wissen um wissenschaftliche Erkenntnisse zur „Realität des Whistleblowings“ (etwa typische Merkmale und Verläufe) wenig verbreitet. Ebenso verhält es sich mit Blick auf die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen, Informationen über Missstände weiterzugeben. Wir wollen durch mehrere Vorträge mit anschließender Podiumsdiskussion über die aktuelle rechtliche Lage informieren, so z.B. auch über die europäischen Vorgaben zur Thematik. Die Veranstaltung folgt dem Motto „science goes public“ und ist deshalb sowohl für Fachpublikum als auch die Zivilgesellschaft geöffnet.

Eröffnung: durch Prof. Dr. iur. Ralf Kölbel (Ludwig-Maximilians-Universität München) und Uwe Jennerwein (Transparency International Deutschland e.V. – die Referate wird es 2020 schriftlich geben).

In der Einleitung geht Ralf Kölbel auf den aktuell berühmtesten WB ein, Ex-CIA Mitarbeiter Edward Snowden, aber auch das unsägliche AfD Portal, [auf dem Lehrer denunziert werden sollten](#). WB im engeren Sinn ist die Weitergabe von Insider Information ausserhalb der regulären Dienst- und Mittelungswege entweder innerhalb oder außerhalb der Organisation. Die Regionalgruppe München von Transparency hat die Tagung mit vorbereitet. Transparency fordert eine Entkriminalisierung und eine Entschädigung über einen Opferfond.

Block 1: Aktuelle Bedingungen von Whistleblowing

„Whistleblowing in der empirischen Forschung“

Ralf Kölbel (Ludwig-Maximilians-Universität München)

„Whistleblowing in der Praxis: Möglichkeiten und Fallstricke für Hinweisgeber“



Prof. Dr. iur. Ralf Kölbel (LMU)

Die Meldungsrate (von informierten Insider, die auf bekannte Missstände reagieren) kann bis zu 50% betragen ([Olsen 2014](#)). Eine externe Weitergabe von Informationen ist mit 10% Häufigkeit allerdings eher selten und erfolgt meist nur nach erfolglosen internen Versuchen. Gibt es individuelle Eigenschaften von WB? [Roberts 2014](#) zeigt, dass es keine "typische" Persönlichkeit ist, eher ist die Situation typisch: Delikte von erheblichem Ausmass, die den WB betreffen. Nahezu alle Daten über WB stammen aus "Laborstudien" (simulierte Situationen, Gruppenbefragungen), so dass sich die Frage der Übertragbarkeit stellt, da echte WB Befragungen selten sind. Vorangetrieben wird WB meist dadurch, dass nichts auf die Meldung hin passiert. Im Anschluss an die Meldung werden WB häufig von Kollegen gemieden oder informell sanktioniert. Die Zahlen dazu schwanken in der Literatur zwischen 20% und 69%. Positiv belegt ist die Person des WB nach einer Umfrage von [strafrecht-online.org](#) 2018 nur für 72% der Teilnehmer, für den Rest bleiben WB suspekt. Die Skepsis in Deutschland gegen WB hängt wohl auch mit der NS Vergangenheit ("Blockwart") zusammen.

Der Vortrag von Thomas Dombek (LKA Niedersachsen) entfiel, dafür übernahm Uwe Jennerwein sein Referat.



Uwe Jennerwein (Transparency International)

Angesprochene Themen: 59% der Unternehmen haben eine Meldestelle, was aber von der Unternehmensgrösse abhängt – ([Hauser 2019](#)) grössere Unternehmen eher als kleine. Die Rate liegt bei jährlich 16-65 Meldungen. Nach neuem EU Recht muss der Hinweisgeber innerhalb einer Woche eine Eingangsbestätigung bekommen; ein unparteiische Person ergreift daraufhin Folgemaassnahmen und informiert den Hinweisgeber innerhalb von weiteren 3 Monaten.

Das externe Meldeaufkommen in der BRD ist gering (zB bei dem Generalzollamt), ca 300 Meldungen/Jahr (Bundeskartellamt), aber 600+//Jahr (BaFin) und 30.000+//Jahr bei den Krankenkassen. Von den eingehenden 2729 Meldungen beim LKA Niedersachsen 2009-2019 führten allerdings nur 32% zu einem strafrechtlichen Anfangsverdacht und nur 3% zu strafrechtlichem Nutzen (Verurteilung bzw noch offenes Verfahren). Allerdings waren dies dann sehr große Delikte. Ähnliche Zahlen aus Österreich 2013-2017: 4976 Meldungen, aber nur 10% Ermittlungsverfahren. Die Polizei ist dabei nicht zu Vertraulichkeit verpflichtet, die Meldestellen hingegen schon. Das rechtliche Problem besteht v.a. darin, dass der Staat zu sanktionslosem unzulässigem Verhalten anstiftet (etwa im Fall einer böartigen Denunzierung).

Podiumsgespräch: Wie erleben Hinweisgeber ihre Situation? Dr. iur. Nico Herold (Ludwig-Maximilians-Universität München) im Gespräch mit RA H.



Dr. Nico Herold (LMU) im Gespräch mit RA H.

Dies war wohl der interessanteste Teil der Veranstaltung. RA H. schilderte dabei die Aufdeckung von finanziellen Unregelmässigkeiten an einer Dienststelle, an die er abgeordnet war. Auf Details würde ich hier gerne verzichten, im Publikum herrschte betretenes Schweigen, als er die Eskalationsspirale beschrieb.

Block 2: Heutiger und künftiger Rechtsrahmen von Whistleblowing

Moderation: Dipl.-Soz. Elke Wienhausen-Knezevic (Ludwig- Maximilians-Universität München)

„Arbeits- und datenschutzrechtliche Fragen von Whistleblowing“ –
Prof. Dr. iur. Martin Franzen (Ludwig-Maximilians-Universität München)



Prof. Dr. iur. Martin Franzen

Martin Franzen ist Beauftragter der LMU für die Selbstkontrolle in der Wissenschaft und befasste sich mit arbeits- und datenschutzrechtlichen Fragen von WB. Das Arbeitsvertragsrecht sieht Meldepflicht des Arbeitnehmers gegen Arbeitgeber vor. Dabei sind 3 Fallgruppen zu unterscheiden: Führungskräfte sind meldepflichtig, wenn die Überwachung zu ihren Aufgaben gehört; andere Arbeitnehmer wenn das Vorkommnis zu ihrem Aufgabenkreis gehört; sonstige Arbeitnehmer nur, wenn dem Arbeitgeber durch den Pflichtverstoss ein erheblicher Schaden droht. Es besteht eine umfassende Auskunftspflicht im Rahmen des Arbeitsbereiches (§666 BGB). Zulässigkeit für externes WB durch [ArbSchG §17.2](#). Ausnahme bzw Unzumutbarkeit bei eigener Strafbarkeit, wenn Regelverstöße trotz Meldung nicht abgestellt werden, Vorfälle schwerwiegend sind oder Verdacht gegen den Arbeitgeber selbst besteht. Warnung vor wissentlich unwahren oder leichtfertig falschen Angaben, da Sanktionen wie Abmahnung oder Kündigung drohen. Es gilt das Massregelungsverbot [§612a BGB](#). Bisher keine Rechtspflicht zur Schaffung eines Hinweisgebersystems.

„Die neue EU-Richtlinie zum Whistleblowerschutz und ihre Umsetzung in Deutschland“
Prof. Dr. iur. Klaus Ulrich Schmolke (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen- Nürnberg)



Prof. Dr. iur. Klaus Ulrich Schmolke (Erlangen-Nürnberg)

Was war, was ist, was kommt? Was war: Das EU Parlament drängt zum Gesetzgebungsvorschlag, im April 2018 legt die Kommission einen Richtlinienvorschlag vor, revidiert ihn im Dezember 2018, im April 2019 stimmt das EU Parlament zu, im Oktober auch der Rat, so dass die Richtlinie am 23.10.19 verabschiedet wurde. Wesentliche Inhalte sind: Schutz der Hinweisgeber, Schutz der von Meldung betroffener Personen, Eingrenzung des sachlichen und persönlichen Anwendungsbereiches, Voraussetzungen für den Hinweisgeber, Pflicht zur Einrichtung interner und externer Meldekanäle. Am wichtigsten scheint der Schutz der Hinweisgeber durch Verbot von Repressalien und Gewährung von unterstützenden Massnahmen, als da wären Verfahrensgrundrecht, Schutz der Identität aber auch Strafe bei Falschinformation. Die Richtlinie wird jedenfalls zu Änderungen der gegenwärtigen Rechtslage führen: Vorrang des internen WB (Rücksichtnahmepflicht!) aber auch Kündigungsschutz bei externer Meldung. Neben diversen Einzelaspekten wird auch ein "bug bounty" Programm diskutiert, was aber in der Diskussion als ähnlich deletär wie Boni bei AGs angesehen wird.

Podiumsdiskussion: Förderung und Regulierung von Whistleblowing in Deutschland
NN (Whistleblowing-Netzwerk)

RAin Kristina Harrer-Kouliev (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)

Prof. Dr. iur. Roland Hefendehl (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg/Br.)

Prof. Dr. iur. utr. Marie-Theres Tinnefeld (Hochschule München)

Moderation: Prof. Dr. iur. Ralf Kölbel (LMU München)



von links Prof. Dr. iur. Roland Hefendehl, RAin Kristina Harrer-Kouliev, Prof. Dr. iur. Ralf Kölbel, Prof. Dr. iur. utr. Marie-Theres Tinnefeld, Thomas Holbach?

Die Veranstaltung schloss mit kurzen Statements der Podiumsteilnehmer. Leider konnte Frau Tinnefeld auch mit Bitten aus dem Publikum nicht davon abgehalten werden, ihr überlanges Statement zu verlesen, so dass für die Diskussion keine Zeit mehr blieb.

Was blieb: eine sehr interessante und sehr engagierte Veranstaltung und die Hoffnung dass hier endlich ein Defizit des Rechtsstaates ausgeräumt werden, [das Korruption, Gesundheitsrisiken und andere Missstände begünstigt.](#)