

Einleitung

»Viele der jüngsten Skandale wären nicht ans Licht gekommen, hätten Hinweisgeber nicht den Mut gehabt, sie zu melden. Dabei haben sie jedoch große Risiken auf sich genommen. Wenn wir Hinweisgeber besser schützen, können wir Gefahren für das öffentliche Interesse, wie Betrug, Korruption, Steuervermeidung und Schäden für unsere Gesundheit und die Umwelt, besser erkennen und vermeiden. Wer richtig handelt, sollte nicht bestraft werden.«¹

In seiner Aussage bezieht sich Frans Timmermans, Exekutiv-Vizepräsident der Europäischen Kommission (Kommission) und EU-Kommissar für Klimaschutz,² auf Fälle wie den Datenmissbrauch durch Cambridge-Analytica,³ die Lux Leaks⁴ oder die Panama Papers.⁵ Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie durch sogenannte Whistleblower ans Licht kamen. Diese Personen liefern oftmals den entscheidenden Hinweis für die Aufdeckung von schwerwiegenden Missständen. Vor allem bei der Bekämpfung von Korruptionsdelikten und Steuerhinterziehung, wo sich die Ermittlungen kompliziert gestalten können, sind die Behörden oftmals auf ihre Informationen angewiesen. Whistleblower tragen somit wesentlich zu einer effektiven Rechtsdurchsetzung bei. Zudem stellen sie eine wichtige Quelle für investigative Journalisten dar. Trotz ihres couragierten Auftretens sehen sich Whistleblower jedoch immer wieder mit Vergeltungsmaßnahmen konfrontiert.⁶ Mobbing, Versetzungen

-
- 1 *Kommission*, Schutz von Hinweisgebern: Kommission schafft neue, EU-weite Regeln <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_de.htm>.
 - 2 Zum Zeitpunkt seiner Aussage war Frans Timmermans noch Erster Vizepräsident und EU-Kommissar für Bessere Rechtsetzung, interinstitutionelle Beziehungen, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtecharta in der Kommission Juncker (2014 bis 2019).
 - 3 *The Guardian*, The Cambridge Analytica Files <<https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files>>.
 - 4 *International Consortium of Investigative Journalists*, Luxembourg Leaks: Global Companies' Secrets Exposed <<https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/>>.
 - 5 *International Consortium of Investigative Journalists*, The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry <<https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>>.
 - 6 Für die Häufigkeit von Vergeltungsmaßnahmen siehe etwa *Ethics & Compliance Initiative*, Global Business Ethics Survey 2016 – Measuring Risk and Promoting

oder sogar der Verlust des Arbeitsplatzes sind etwa die möglichen Folgen für sie. Durch sogenanntes »Blacklisting« kann es ihnen schwer fallen, eine neue Beschäftigung in ihrer Branche zu finden. Oftmals erwarten Whistleblower auch langjährige und kostspielige Gerichtsverfahren, vor allem wegen der Verletzung von Verschwiegenheitspflichten. Sie sind somit erheblichen finanziellen und auch psychischen Belastungen ausgesetzt.⁷

In Europa setzten sich einige NGOs schon seit längerem für die Stärkung der Rechte von Whistleblowern ein.⁸ Doch auch auf politischer Ebene gewann das Thema in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung. So verlangten bereits die Parlamentarische Versammlung des Europarates (Parlamentarische Versammlung),⁹ das Ministerkomitee des Europarates (Ministerkomitee),¹⁰ der Rat der Europäischen Union (Rat)¹¹ und das Europäische Parlament¹² die Schaffung von recht-

Workplace Integrity 18 <http://www.boeingsuppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf>; *Miceli/Near*, An International Comparison of the Incidence of Public Sector Whistle-Blowing and the Prediction of Retaliation: Australia, Norway, and the US, *Australian Journal of Public Administration* 2013, 433 (438 ff); *Public Concern at Work*, Whistleblowing: The Inside Story 16 ff <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/10296/1/Whistleblowing_-_the_inside_story_FINAL.pdf>.

7 Siehe hierzu etwa *Alford*, Whistleblowers – Broken Lives and Organizational Power (2001) 52 ff; *Smith*, Whistleblowers and suffering, in *Brown/Lewis/Moberly/Vandekerckhove* (Hrsg), *International Handbook on Whistleblowing Research* (2014) 230 (230 ff).

8 Siehe etwa *Eurocadres*, EU-wide whistleblower protection urgently needed <<https://www.eurocadres.eu/our-positions/eu-wide-whistleblower-protection-urgently-needed/>>; *Transparency International*, Whistleblowing in Europe: The Time has come to tell another Story <https://www.transparency.org/news/feature/whistleblowing_in_europe>; *WeMove.EU*, Blow the whistle! <<https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>>.

9 Parlamentarische Versammlung des Europarates, Protection of »whistle-blowers«, Resolution 1729 (2010) vom 29. 4. 2010; Parlamentarische Versammlung des Europarates, Protection of »whistle-blowers«, Recommendation 1916 (2010) vom 29. 4. 2010; Parlamentarische Versammlung des Europarates, Improving the protection of whistle-blowers, Resolution 2060 (2015) vom 23. 6. 2015; Parlamentarische Versammlung des Europarates, Improving the protection of whistle-blowers, Recommendation 2073 (2015) vom 23. 6. 2015.

10 Ministerkomitee des Europarates, Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, CM/Rec(2014)7 vom 30. 4. 2014.

11 Rat, Schlussfolgerungen des Rates zur Steuertransparenz Z 18 <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>>.

12 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Rolle von Informanten beim Schutz der finanziellen Interessen der EU, 2016/2050(INI) vom 14. 2. 2017, ABl 2018 C 252/56; Entschließung des Europäischen Parlaments zu legitimen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern, die aus Gründen des öffentlichen Interesses ver-

lichen Rahmenbedingungen, um mehr Sicherheit für Whistleblower in Europa zu gewährleisten. Ebenso bemängelt die Kommission, dass die derzeitige Rechtslage in der Europäischen Union hinsichtlich des Schutzes von Whistleblowern stark zersplittert ist.¹³ Lediglich zehn Mitgliedstaaten verfügen laut ihr diesbezüglich über ausreichende Rechtsvorschriften. Zu diesen gehören Frankreich, Irland, Litauen, Malta, die Niederlande, Schweden, Slowakei, Ungarn und das mittlerweile aus der Europäischen Union ausgetretene Vereinigte Königreich. In den anderen Mitgliedstaaten seien Whistleblower, wenn überhaupt, nur in bestimmten Bereichen geschützt.¹⁴

Einige Rechtsakte der Europäischen Union enthalten bereits Bestimmungen zugunsten von Whistleblowern. Jedoch weist die Kommission darauf hin, dass es sich dabei lediglich um sektorspezifische Regelungen handelt, die ein unterschiedliches Schutzniveau aufweisen. Die Fragmentierung, die sich somit innerhalb der Europäischen Union ergibt, führe vor allem zu einer Beeinträchtigung der Durchsetzung des Unionsrechts. Whistleblower stellen laut Kommission nämlich eine wichtige Informationsquelle für die Aufdeckung von Verstößen gegen das Unionsrecht dar, da sie Missstände im Rahmen ihrer Arbeitstätigkeit häufig zuerst entdecken.¹⁵ Ihnen müsse ausreichend Sicherheit geboten werden, damit sie ihre Aufdeckungen wirksam vornehmen können.¹⁶ Um den Schutz von Whistleblowern in der Europäischen Union zu verbessern, legte die Kommission dem Rat und dem Europäischem Parlament am 23. April 2018 ihren Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Whistleblowing-RL), vor.¹⁷ Die endgültige Whistleblowing-RL¹⁸ trat schließlich am 16. Dezember 2019 in Kraft.

trauliche Informationen über Unternehmen und öffentliche Einrichtungen offenlegen, 2016/2224(INI) vom 24.10.2017, ABl 2018 C 346/143.

- 13 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, COM(2018) 218 final vom 23.4.2018, 2.
- 14 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern auf EU-Ebene, COM(2018) 214 final vom 23.4.2018, 2.
- 15 COM(2018) 218 final 2 f.
- 16 COM(2018) 214 final 3.
- 17 COM(2018) 218 final.
- 18 Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl 2019 L 305/17.

Dieses Buch setzt sich mit dem rechtlichen Schutz von Whistleblowern innerhalb der Europäischen Union auseinander. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der soeben erwähnten Whistleblowing-RL. Es soll insbesondere geklärt werden, inwiefern sie tatsächlich zu einer Stärkung der Rechte von Whistleblowern führt bzw wo noch Verbesserungspotenzial durch die Mitgliedstaaten besteht. Zu diesem Zweck wird aufgezeigt, welche Maßnahmen konkret notwendig sind, um Whistleblower effektiv zu schützen.

In Kapitel I wird zunächst geklärt, was unter dem Begriff »Whistleblowing« zu verstehen ist und welche Formen es gibt. Darüber hinaus werden einige Whistleblowing-Regelungen des US-amerikanischen Rechtssystems und die Bedeutung von Hinweisgebersystemen aufgezeigt. Kapitel II behandelt den Schutz von Whistleblowern im internationalen Bereich. Hierbei wird vor allem auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall Hejnisch eingegangen. In Kapitel III wird ein Überblick über die bisherigen Whistleblowing-Regelungen in der Europäischen Union und Österreich gegeben. Im Anschluss erfolgt ein Zwischenfazit (Kapitel IV), um die erforderlichen Elemente für einen wirksamen Schutz von Whistleblowern festzuhalten. In Kapitel V wird die Entstehungsgeschichte der Whistleblowing-RL beschrieben. Kapitel VI widmet sich im Detail den einzelnen Bestimmungen des Rechtsakts. Abschließend wird im Resümee (Kapitel VII) erörtert, inwiefern die Whistleblowing-RL auch wirklich den erhofften Mehrwert für Whistleblower bringt. Ausschließlich zum Zweck der besseren Lesbarkeit wird auf die geschlechtsspezifische Schreibweise im Text verzichtet. Sämtliche personenbezogenen Bezeichnungen gelten für alle Geschlechter.

□