

## Eckpunktepapier

# Gesetz über den Schutz von Hinweisgeberinnen und -gebern im Freistaat Sachsen (Whistleblower-Schutzgesetz)

Valentin Lippmann  
Innenpolitischer Sprecher

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1  
01067 Dresden

Telefon: 0351 / 493 48 30  
Telefax: 0351 / 493 48 09

valentin.lippmann@slt.sachsen.de

Dresden, 23. Mai 2018

## 1. Ausgangslage

Das Europäische Parlament hat im Oktober 2017 mit großer Mehrheit eine Entschließung zum Schutz von Whistleblowern auf EU-Ebene angenommen.<sup>1</sup> Die Debatte stand unter dem Eindruck des erst wenige Tage zuvor begangenen Mordes an der maltesischen Journalistin und Bloggerin Daphne Caruana Galizia, die mit ihren Recherchen u.a. bei der Auswertung der Panama-Papers ihr Leben lang einen Kampf gegen Intransparenz und Korruption geführt hatte.

Im April 2018 stellte die Europäische Kommission ihren Entwurf einer neuen Richtlinie zur Stärkung des Schutzes von Whistleblowern vor. Die Richtlinie soll Whistleblowern, die Verstöße gegen EU-Recht melden, einen hohen Schutz bieten. Es sollen u.a. sichere Kanäle für die Meldung von Missständen geschaffen und Whistleblower vor Kündigungen, Zurückstufungen und Repressalien geschützt werden.

Whistleblower – oder Hinweisgeberin bzw. Hinweisgeber genannt – sind Einzelpersonen, die aus ihrem eigenen politischen, behördlichen oder betrieblichem Umfeld heraus Missstände gegenüber Personen oder Stellen offenlegen, von denen angenommen werden kann, dass diese in der Lage sind, Abhilfe zu schaffen oder sonst angemessen zu reagieren. Zu solchen Missständen gehören kriminelle Machenschaften, gravierende Fehlentwicklungen oder nicht hinnehmbare Gefahren für Mensch und die Umwelt. Whistleblower handeln uneigennützig zum Wohle der Allgemeinheit.<sup>2</sup>

1 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2017 zu legitimen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern, die aus Gründen des öffentlichen Interesses Information offenlegen: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+PDF+V0//DE>

2 Definition von Transparency International Deutschland e.V. in: [https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2017/17-07-01-Tipps\\_und\\_Ansprechpartner\\_fuer\\_Hinweisgeber\\_Transparency\\_Deutschland.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2017/17-07-01-Tipps_und_Ansprechpartner_fuer_Hinweisgeber_Transparency_Deutschland.pdf) sowie

Whistleblowern kam und kommt eine Schlüsselrolle bei der Aufdeckung schwerer Korruption, Straftaten oder sonstiger Verstöße gegen das öffentliche Interesse zu. Unsere Gesellschaft ist auf sie angewiesen. Whistleblower können dazu beitragen, Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht zu stärken, Korruption und Misswirtschaft zu bekämpfen und öffentliche Debatten zu initiieren. So haben die Veröffentlichungen von Edward Snowden nicht nur in Deutschland die allgegenwärtige Überwachung der Bürgerinnen und Bürger durch Geheimdienste deutlich gemacht. Das Europäische Parlament sah sich in diesem Zusammenhang verpflichtet, zu betonen, dass die Massenüberwachung mit den Eckpfeilern der Demokratie, insbesondere der freien Meinungsäußerung, der Pressefreiheit, der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Versammlungsfreiheit, dem Schutz der Privatsphäre, dem Datenschutz sowie dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, auf Unschuldsvermutung, auf ein faires Verfahren und Nichtdiskriminierung nicht vereinbar sei.<sup>3</sup>

Trotz (oder wegen) ihrer enormen Bedeutung für eine demokratische und transparente Gesellschaft, in der die Kontrolle gegen rechtswidrige Übergriffe funktioniert, sind Whistleblower extremen Gefahren ausgesetzt. Sie riskieren ihr berufliches Fortkommen, ihre Existenz oder – wie Edward Snowden – ihre Freiheit. Sie gelten als Nestbeschmutzer und sind Repressionen ausgesetzt. In Sachsen sind die Auswirkungen solcher Repressionen insbesondere im Zusammenhang mit dem sog. Sachsensumpf bekannt geworden. So berichteten Mitarbeiter des Verfassungsschutzes, die wegen Geheimnisverrat verfolgt wurden, von „peinlichen Befragungen“ durch ihre Vorgesetzten, obwohl sie wegen ihres Zustands hätten ins Krankenhaus eingewiesen werden müssen, oder von versuchter Nötigung für die Unterzeichnung von Schuldeingeständnissen.<sup>4</sup> Neben Behördenmitarbeitern wurden auch Journalisten strafrechtlich verfolgt. Ähnlich erging es dem ehemaligen Sächsischen Datenschutzbeauftragten im Jahr 2000 in einem Fall der öffentlichen Bekanntgabe von ministeriellen Vermerken wegen des Verdachts der unlauteren Einwirkung eines Ministers auf staatsanwaltschaftliche Ermittlungen.

Whistleblower benötigen Schutz. Dieser ist in Deutschland und im Freistaat Sachsen vollkommen unzureichend, denn der Schutz von Geschäfts-, Betriebs- und Behördegeheimnissen ist strafbewehrt. Gleichwohl haben mehrere Gerichte versucht, einen Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern zu erreichen. Hier sei das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur staatsbürgerlichen Pflicht zur Aussage gegenüber der Staatsanwaltschaft erwähnt, die nicht zur fristlosen Kündigung führen dürfen oder das Urteil

<https://www.transparency.de/themen/hinweisgeberschutz/>

3 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.3.2014 zum Überwachungsprogramm der NSA, Überwachungseinrichtungen in mehreren Mitgliedsstaaten und Auswirkungen auf die Grundrecht der EU-Bürger: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2014-0230+0+DOC+PDF+V0//DE>

4 Abschlussbericht (Bd.III), 2. Untersuchungsausschuss, 5. Legislatur, S. 104 f. [http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok\\_nr=14700&dok\\_art=Drs&leg\\_per=5&pos\\_dok=203&dok\\_id=216085](http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=14700&dok_art=Drs&leg_per=5&pos_dok=203&dok_id=216085)

des Bundesgerichtshofs im erwähnten Strafverfahren gegen den Datenschutzbeauftragten, in dem klargestellt wird, dass die Veröffentlichung datenschutzrechtlicher Verstöße jedenfalls dann keine wichtigen öffentlichen Interessen gefährden, wenn sie auch auf ein zukünftig gesetzmäßiges Verhalten hinwirkt. Regelungen im Bereich des Arbeitsrechts sind – trotz mehrfacher politischer Vorstöße auf Bundesebene – nicht getroffen worden. Für Beamtinnen und Beamte des Bundes und der Länder gilt mit § 37 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 Beamtenstatusgesetz immerhin eine Offenbarungsbefugnis im Bereich der Korruptionsstraftaten, allerdings nur gegenüber der obersten Dienstbehörde, einer Strafverfolgungsbehörde oder durch Landesrecht bestimmten weiteren dienstlichen oder außerdienstlichen Stelle. In Sachsen gibt es keine solche außerdienstliche Stelle. Auch ein besonderer Schutz, etwa durch die Möglichkeit eines anonymen Hinweisnahmeverfahrens, gilt in Sachsen nicht. Zudem sind andere Straftaten oder Gefahren für Leben, Gesundheit oder Umwelt nicht von der Offenbarungsbefugnis umfasst. Im Bereich der privaten Wirtschaft bestehen punktuell Regelungen zum Schutz von Whistleblowern, etwa bei Versicherungen, Wirtschaftsprüfern, Banken und Finanzinstituten. Auch Unternehmen anderer Branchen treffen unter dem Begriff „Compliance Management“ Maßnahmen, die es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglicht, unter Wahrung der Vertraulichkeit ihrer Identität, Verstöße gegen Gesetze, Berufspflichten oder strafbare Handlungen zu melden. Sie gehen damit zum Teil weit über die Maßnahmen hinaus, die im Öffentlichen Dienst – etwa im Bereich der Korruptionsbekämpfung – getroffen werden.

Nicht nur das Europäische Parlament fordert einen umfassenden Whistleblowerschutz. Ähnliche Forderungen finden sich in den Antikorruptionsplänen der G20, der OECD und den Vorschlägen zur Umsetzung des Hinweisgeberschutzes von Transparency International, Whistleblower-Netzwerken oder Landesdatenschützern. Auch der Bundestag war bereits mit mehreren Initiativen von GRÜNEN, SPD oder LINKEN befasst.

## **2. Zielstellung des Gesetzentwurfs**

Mit dem Gesetz soll der Schutz für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber in Sachsen verbessert werden. Die wesentlichen Regelungen müssen allerdings durch den Bundesgesetzgeber getroffen werden und liegen nicht in der Gesetzgebungszuständigkeit des Freistaates. Es verbleiben jedoch Regelungsbefugnisse im Bereich des Öffentlichen Dienstes, insbesondere des Disziplinarrechts, der Ermächtigung zur Strafverfolgung, der Korruptionsbekämpfung sowie des Haushalts- und Vergaberechts.

Ziel ist es, ein ausgewogenes Verhältnis von Geheimnisschutz und Interesse der Allgemeinheit am Bekanntwerden von Missständen, wie Gesetzesverstößen, gravierenden Fehlentwicklungen oder Gefahren für Mensch und Umwelt zu etablieren. Dabei wird

Whistleblowing als Teil eines öffentlichen Prozesses der Meinungsbildung<sup>5</sup> verstanden, der gerade in solchen Räumen greift, die einer demokratischen Kontrolle nur schwer zugänglich sind.

Wir GRÜNEN streben an, dass in der öffentlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen ein Arbeitsumfeld gepflegt wird, in dem sich Menschen trauen, Bedenken über potenzielles Fehlverhalten zu äußern. Auch wenn es wie eine Selbstverständlichkeit klingt, dass sich der öffentliche Dienst an Recht und Gesetz halten muss, so ist es leider keine Selbstverständlichkeit dafür auch einzutreten und auf rechtswidriges Verhalten oder Verstöße hinzuweisen. Haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konkrete Anhaltspunkte für erhebliche Straftaten oder Gefahren für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit einer Person, die Umwelt oder die Stabilität des Finanzsystems im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit, dann sollen sie sich ohne Angst vor Nachteilen über den Dienstweg an ihre Vorgesetzten wenden können. Erst wenn auf diese Anzeige nicht reagiert wird, dürfen sie sich an eine andere Behörde oder außerdienstliche Stelle, z.B. an einen Vertrauensanwalt, oder – wenn für die genannten Rechtsgüter eine gegenwärtige erhebliche Gefahr droht und die Behördenbefassung keine (rechtzeitige) Abhilfe erwarten lässt – an die Öffentlichkeit wenden. Mit dieser gestuften Offenbarungsmöglichkeit, einem Benachteiligungsverbot und die Einrichtung eines Vertrauensanwalts wird ein Mindestschutzniveau für Whistleblower in Sachsen erreicht.

Bei Beteiligungen des Freistaats und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden zudem Anforderungen an betriebliche Maßnahmen zum Whistleblowerschutz gestellt, wie sie bereits in vielen Unternehmen getroffen worden sind.

### **3. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs**

Das Sächsische Beamtengesetz wird um eine Regelung zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern ergänzt. Mit Blick auf Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes beim Beamtenstatusrecht – wobei man durchaus diskutieren kann, ob insbesondere die Rechte der Beamtinnen und Beamten abschließend geregelt sind – nimmt die Ergänzung im Sächsischen Beamtengesetz eine Einschränkung der Ermessensentscheidung nach § 353b Abs. 4 Strafgesetzbuch vor. Danach wird die Verletzung des Dienstgeheimnisses oder einer besonderen Geheimhaltungspflicht durch Angehörige des Öffentlichen Dienstes nur dann verfolgt, wenn die Ermächtigung dazu von der obersten Landesbehörde erteilt wird. Diese Ermächtigung soll dann nicht erteilt werden, wenn sich Beamte ohne Einhaltung des Dienstwegs an eine andere zuständige Behörde oder außerdienstliche Stelle gewandt haben, weil sie den begründeten Verdacht gewonnen haben, dass Angehörige des

---

5 Siehe dazu auch Fischer-Lescano, Das Recht auf Enthüllung, Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2013, S. 67.

Öffentlichen Dienstes eine erhebliche Straftat begangen haben, dass sie Straftaten Dritter wissentlich in Kauf genommen haben oder im Zusammenhang mit einer behördlichen Tätigkeit eine gegenwärtige Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht oder die Freiheit einer Person, für die Stabilität des Finanzsystems oder die Umwelt droht. Beamtinnen und Beamte haben sich zunächst an ihren unmittelbaren Vorgesetzten zu wenden und dürfen sich erst an eine andere zuständige Stelle wenden, wenn sie keine oder keine sachlich begründete Antwort auf ihre Anzeige erhalten haben.

Die Ermächtigung zur Strafverfolgung soll auch dann nicht erteilt werden, wenn sich Beamtinnen oder Beamte, ohne Einhaltung des Dienstwegs oder Anzeige an eine andere Behörde, direkt an die Öffentlichkeit gewandt haben. Dies ist dann zulässig, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung gegenwärtiger erheblicher Gefahren besteht und damit zu rechnen ist, dass der Dienstweg oder die Anzeige bei einer Behörde nicht oder nicht mehr rechtzeitig Abhilfe schafft.

Es wird zudem geregelt, dass der Beamtin oder dem Beamten, die oder der unter diesen Voraussetzungen auf bestehende erhebliche Straftaten oder gegenwärtige Gefahren hinweist, keine Nachteile entstehen dürfen. Dies wird mit einer Beweislastregelung für den Dienstherrn begleitet.

Zur Verstärkung der Bemühungen des Freistaates, Korruption zu bekämpfen oder zu verhindern, wird zudem die Einrichtung eines Vertrauensanwalts als außerdienstliche Stelle im Sinne des § 37 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 Beamtenstatusgesetz sowie eines Hinweisgebersystems geregelt.

Das Sächsische Disziplinalgesetz wird dahingehend geändert, dass auch Disziplinarverfahren unter den o.g. Voraussetzungen einzustellen sind.

Zudem wird die Sächsische Haushaltsordnung und das Sächsische Vergabegesetz geändert. Damit soll sowohl bei Beteiligungen des Freistaates als auch bei der Vergabe von Aufträgen sichergestellt werden, dass in privatrechtlichen Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist oder an die er Aufträge vergibt, unternehmens- oder betriebsinterne Hinweisgebersysteme zur Aufklärung von Missständen eingerichtet sind und Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern getroffen werden.

Der Gesetzentwurf sieht darüber hinaus vor, dass die Auswirkungen des Gesetzes nach drei Jahren evaluiert werden.

#### **4. Zusammenfassung**

Nicht nur Daniel Ellsberg, Edward Snowden, Chelsea Manning, Brigitte Heinisch, Margrit Herbst, die Panama- oder Paradise-Papers, sondern auch die Dieselabgasaffäre, Steuer-

CDs oder der Skandal um den Abrechnungsbetrug in der Pflege machen deutlich, wie wichtig es ist, dass die Öffentlichkeit von Missständen in der Verwaltung und Regierung erfährt. Erst der öffentliche Druck und eine dadurch erforderliche Rechtfertigung bewirken signifikante Änderungen in eingeschliffenen Abläufen, insbesondere in den Bereichen, in denen eine demokratische Kontrolle nicht oder nur begrenzt stattfindet. In seiner Entschließung vom Oktober 2017 hat das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten ausdrücklich aufgefordert, die positive Rolle von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern zu fördern und all jene Mitgliedstaaten, die noch keine Rechtsvorschriften über die Meldung von Missständen erlassen haben, ersucht, dies nachzuholen.