

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH
Lerchenfelder Gürtel 43/4/3 1160 Wien
T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.a

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank
IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX
DVR: 460028 ZVR: 407408993

AMNESTY
INTERNATIONAL



STELLUNGNAHME

Zum **Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz**, mit dem ein Bundesgesetz über das Verfahren und den Schutz bei Hinweisen auf Rechtsverletzungen in bestimmten Rechtsbereichen (**HinweisgeberInnenschutzgesetz – HSchG**) erlassen wird und das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Vertragsbedienstetengesetz 1948, das Richter- und Staatsanwaltsdienstgesetz, das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrpersonen-Dienstrechtsgesetz, das Landesvertragslehrpersonengesetz 1966, das Land- und forstwirtschaftliche Landesvertragslehrpersonengesetz und das Rechtspraktikantengesetz geändert werden

12.07.2022

Amnesty International Österreich bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

GRUNDSÄTZLICHES

Das Recht auf freie Meinungsäußerung¹ umfasst das Recht, Informationen und Ideen aller Art mit allen Mitteln und ohne Rücksicht auf Grenzen zu suchen, zu erhalten und weiterzugeben. Die Meinungsäußerungsfreiheit ist der Schlüssel dazu, dass Einzelpersonen ihre weiteren Menschenrechte ausüben können. Das Recht, Fehlverhalten zu melden, ist eine natürliche Erweiterung des Rechts auf freie Meinungsäußerung.²

Whistleblower*innen (auf Deutsch Hinweisgeber*innen), spielen bei der Aufdeckung von Fehlverhalten, das die Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit, oder die öffentliche Gesundheit und Sicherheit bedroht, eine wesentliche Rolle. Menschenrechtsorganisationen/-verteidiger*innen sind oft nur dank der Offenlegungen durch Whistleblower*innen in der Lage, Rechenschaft für Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts einzufordern und sicherzustellen. Einige der bedeutendsten jüngsten Enthüllungen von Menschenrechtsverletzungen stammen aus der Offenlegung von Informationen durch Whistleblower*innen: Im Juni 2013 übergab Edward Snowden Journalist*innen eine große Zahl von Geheimdienst dokumenten, die er bei seiner Tätigkeit als NSA-Mitarbeiter gesammelt hatte. Diese Dokumente enthüllten die elektronische Überwachung der Internet- und Telefonaktivitäten von Millionen von Menschen weltweit durch die US-Regierung und ihre Verbündeten.

Bei der Offenlegung von Informationen gehen Whistleblower*innen sehr oft ein persönliches Risiko ein und sind Vergeltungsmaßnahmen ausgesetzt. Amnesty International hat Kampagnen im Namen von Whistleblower*innen, die Menschenrechtsverletzungen aufdecken, hervorgehoben und unterstützt, darunter Edward Snowden, Chelsea Manning und Mordechai Vanunu.³ Amnesty International hat auch Fälle von Mitarbeiter*innen dokumentiert, die, nachdem sie ihre schlechten Arbeitsbedingungen offengelegt haben, vom Unternehmen bedroht wurden.⁴

¹ Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Artikel 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

² Siehe United Nations, Report of the Special Rapporteur on the Promotion of the Right to Freedom of Opinion and Expression (2015), S. 4 und Council of Europe, Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 und Explanatory Memorandum (2014), S. 15.

³ Siehe u.a. "US must not prosecute whistleblower Edward Snowden", 02.07.2013 (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/07/usa-must-not-persecute-whistleblower-edward-snowden/>) und "USA: Leaving Edward Snowden in limbo will be a stain on President Obama's legacy", 14.09.2016 (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/09/leaving-edward-snowden-in-limbo-will-be-a-stain-on-president-obamas-legacy/>); "Israel: Drop Latest Charges Against Whistle-blower Mordechai Vanunu", 10.05.2016 (<https://www.amnesty.org/en/documents/mde15/3999/2016/en/>); "Chelsea Manning ist endlich frei", (<https://www.amnesty.at/%C3%BCber-amnesty/erfolge/chelsea-manning-ist-endlich-frei/>)

⁴ Siehe u.a. "The great palm oil scandal: Labour abuses behind big brand names", 30.11.2016 (<https://www.amnesty.at/presse/palmoel-multinationale-konzerne-profitieren-von-kinder-und-zwangsarbeit/>); "Indonesia: Government must investigate Wilmar labour practices as company attempts to cover up abuse claims", 07.03.2017 (<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/indonesia-government-must-investigate-wilmar/>)

Um Whistleblower*innen besser zu schützen und damit eine wirksame Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Rechtsverstößen zu ermöglichen, wurde Ende 2019 eine eigene EU-Richtlinie beschlossen.⁵ Da es sich um eine EU-Richtlinie handelt, beschränkt sich diese auf Verstöße gegen EU-Recht. Die EU-Kommission hat jedoch eine Empfehlung zur Erweiterung der Regeln auf nationale Rechtsbereiche abgegeben.

Der vorliegende Ministerialentwurf vom 3. Juni 2022 übernimmt die wichtigen EU-Schutzvorschriften: So müssen laut Ministerialentwurf öffentliche und private Organisationen mit mehr als 50 Beschäftigten interne Meldekanäle einrichten, die es den Mitarbeiter*innen ermöglichen, innerhalb der Organisation selbst Hinweise zu geben. Als externe Meldestelle ist das Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung vorgesehen. Whistleblower*innen werden zukünftig geschützt, unabhängig davon, ob sie Verstöße intern oder extern melden, und das in einem breiten Bereich: Steuerbetrug, Geldwäsche, öffentliches Auftragswesen, Produktsicherheit, Verkehrssicherheit, Umweltschutz, öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz und Datenschutz.

Jegliche Formen von Repressalien, seien es arbeitsrechtliche, strafrechtliche oder zivilrechtliche Konsequenzen oder Vergeltungsmaßnahmen wie Mobbing, Diskriminierung oder Rufschädigung, werden mit einer Verwaltungsstrafe belegt. Auch Personen, die Whistleblower*innen unterstützen – wie Arbeitskolleg*innen oder Familienmitglieder –, wird Schutz gewährt.

Vor diesem Hintergrund begrüßt Amnesty International Österreich die Vorlage des gegenständlichen Gesetzesentwurfs, der über die EU-Mindestvorgaben hinaus auch die verpflichtende Untersuchung von anonymen Hinweisen vorsieht. Zudem wurde der sachliche Geltungsbereich explizit auf das österreichische Korruptionsstrafrecht (§§ 302 bis 309 des Strafgesetzbuches StGB) ausgeweitet.

Im Vergleich zur bestehenden Gesetzeslage stellt dies aus menschenrechtlicher Sicht zwar eine kleine Verbesserung dar. Für einen effektiven und menschenrechtskonformen Schutz von Whistleblower*innen ist der vorgelegte Ministerialentwurf aus Sicht von Amnesty International jedoch aus folgenden Gründen unzureichend:

- Der Personenkreis der Whistleblower*innen ist zu eng definiert, um alle potenziell Betroffenen einzuschließen;
- Der sachliche Geltungsbereich ist zu eingeschränkt, um einen effektiven Whistleblower*innenschutz zu garantieren;
- Die Verwaltungsstrafen für die Abgabe von wissentlich falschen oder irreführenden Hinweisen können einen abschreckenden Effekt auf Whistleblower*innen erzielen.

⁵ Siehe Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:32019L1937>

MENSCHENRECHTLICHE STANDARDS

Die sogenannten Tshwane Prinzipien⁶ enthalten in ihren Kapiteln VI und VII Prinzipien zum Schutz von Whistleblower*innen im öffentlichen Bereich. Diese Prinzipien wurden im Nachgang der Veröffentlichungen durch WikiLeaks durch 22 zivilgesellschaftlichen Organisationen und mehr als 500 Expert*innen erarbeitet und haben sowohl von der UN als auch von regionalen Menschenrechtsmechanismen Unterstützung und Zuspruch erhalten.⁷

Der Sonderberichterstatter für Meinungsäußerungsfreiheit hat in seinem Bericht und das Ministerkomitee des Europarates in seinen Empfehlungen zum Schutz von Whistleblower*innen Standards erarbeitet, an welchen sich die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung eines umfassenden, effektiven und menschenrechtskonformen Whistleblowers*innenschutzes orientieren sollen. Diese Standards gehen vom persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich und die Wahrung der Anonymität bis hin zu Empfehlungen über die Meldekanäle und zu verhindernden Vergeltungsmaßnahmen. Beide referenzieren dabei auf die Tshwane Prinzipien.

Die Tshwane Prinzipien sehen vor, dass Whistleblower*innen bei der Offenlegung von vergangenen, gegenwärtigen oder zukünftigen Fehlverhalten vor Vergeltungsmaßnahmen geschützt werden sollen. Auch wenn Whistleblower*innen nicht die Kriterien erfüllen, um Schutz zu genießen, insbesondere wenn sie bei der Offenlegung nicht davon ausgegangen sind, dass ihr Hinweis wahr ist, muss jede Sanktion verhältnismäßig zum tatsächlich verursachten Schaden sein.

Gemäß der Tshwane Prinzipien sind folgende Kategorien als Fehlverhalten anzusehen:

- Straftaten,
- Menschenrechtsverletzungen,
- Verletzungen des internationalen humanitären Völkerrechts,
- Korruption,
- Gefahren für die öffentliche Gesundheit und Sicherheit,
- Gefahren für die Umwelt,
- Missbrauch eines öffentlichen Amtes,
- Fehlurteile,
- Misswirtschaft oder Verschwendung von Ressourcen,
- Vergeltungsmaßnahmen gegen Whistleblower*innen und
- das absichtliche Verschweigen der genannten Fehlverhalten.

⁶ The Global Principles on National Security and the Right to Information, 12.06.2013

<https://www.justiceinitiative.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>

⁷ Siehe dazu United Nations, Report of the Special Rapporteur on the Promotion of the Right to Freedom of Opinion and Expression (2015), p18 https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361 oder Berichte, Resolutionen und Empfehlungen von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20190&lang=EN> ; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20194&lang=EN> ; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20056&lang=EN>) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=21931&lang=EN> ; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=21936&lang=EN> ; <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=21651&lang=EN>

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat einige bedeutsame Urteile zum Thema Whistleblowing erlassen und Kerngrundsätze formuliert, die insbesondere beim Recht der freien Meinungsäußerung nach Artikel 10 EMRK anzuwenden sind. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Bezug auf Whistleblowing und die nach Artikel 10 garantierten Rechte betrafen die Achtung externer Informationsmitteilungen im öffentlichen Bereich. Die Grundsätze wurden in der *Rechtssache Guja v. Moldau*⁸ verankert, um feststellen zu können, ob die Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ war. Diese Grundsätze sind in der Rechtssache *Heinisch v. Deutschland*⁹ und erneut in der Rechtssache *Bucur und Toma v. Rumänien*¹⁰ bestätigt worden. Danach kommt es maßgeblich an auf:

- das öffentliche Interesse an der aufgedeckten Information,
- die Authentizität der aufgedeckten Information,
- mögliche Alternativen zur Veröffentlichung der Informationen (vorherige interne Beschwerde bei Arbeitgeber*innen o.Ä.),
- den Schaden, der für die Arbeitgeber*innen (ggf. den Staat) entsteht und in welchem Verhältnis dieser zum öffentlichen Interesse steht,
- und die Schwere der Sanktionen, die die*der Whistleblower*innen zu befürchten hat.

Zu §2 HSchG

Der Schutz soll laut Gesetzesentwurf für jene Personen gelten, die im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit von einer Rechtsverletzung Kenntnis erlangen und diese durch einen Hinweis aufdecken. Grund dafür sind laut der Erläuterungen zum Ministerialentwurf die wirtschaftlichen Nachteile, die diesem Personenkreis dadurch entstehen können.

Das Recht auf freie Meinungsäußerung kann gemäß Art. 19 Abs. 3 IPbPR eingeschränkt werden, wenn es zur Verfolgung eines legitimen Ziels erforderlich und verhältnismäßig ist. Verletzt jemand jedoch durch die Meldung eines Fehlverhaltens eine vertragliche oder anderweitige Verschwiegenheitsverpflichtung, muss die Person mit negativen Konsequenzen wie z.B. einer zivilrechtlichen Klage rechnen. Um die Meldung von Informationen im öffentlichen Interesse, wie Korruption oder Menschenrechtsverletzungen, in diesen Situationen zu schützen und zu fördern, benötigt es einen umfassenden Schutz von Whistleblower*innen.

Um diesen zu gewährleisten, schlägt Amnesty International vor, die geschützte Personengruppe auf Menschen, die einer anderen als beruflichen Verschwiegenheitspflicht unterliegen, zu erweitern. Dies ist beispielsweise wichtig, wenn Personen außerhalb ihrer beruflichen Tätigkeit Geheimhaltungsvereinbarungen eingehen.

⁸ EGMR, 12.02.2008, *Guja v. Moldova*, Nr. 14277/04 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22003-2266532-2424493%22%7D>

⁹ EGMR, 21.07.2011, *Heinisch v. Germany*, Nr. 28274/08 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22heinisch%20v.%20germany%22%22%22itemid%22%3A%22001-105777%22%7D>

¹⁰ EGMR, 08.01.2013, *Bucur and Toma v. Romania*, Nr. 40238/02 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22bucur%20toma%22%22%22documentcollectionid%22%3A%22GRAND%22%22CHAMBER%22%22%22itemid%22%3A%22001-115946%22%7D>

Zu §3 HSchG

Bis auf einige wenige Rechtsbereiche wie z.B. §§ 302 bis 309 StGB, beschränkt sich der Gesetzesentwurf auf die EU-rechtlichen Vorgaben zum sachlichen Geltungsbereich.

Amnesty International hat sich vor der Präsentation des Ministerialentwurfs für eine generelle Ausweitung des Schutzes auf nationales Recht ausgesprochen, welche leider ausgeblieben ist. Gerade weil Hinweisgeber*innen nur dann geschützt werden, wenn sie davon ausgehen können, dass das von ihnen gemeldete Fehlverhalten dem Geltungsbereich des HSchG unterliegt, sehen wir dies als kritisch. Diese Eingrenzung des sachlichen Geltungsbereiches kann für Hinweisgeber*innen eine Hürde darstellen, da der Inhalt von EU-Rechtsnormen vielen Menschen nicht im Detail bekannt ist und eine Einschätzung, ob ein Hinweis durch das neue Gesetz geschützt wird oder nicht, enorm erschwert wird.

Mangels einer allgemeinen Ausweitung des sachlichen Geltungsbereiches auf österreichische Gesetze sind vor allem Meldungen über Verstöße gegen das gesamte österreichische Strafrecht, Menschenrechte, die öffentliche Sicherheit und humanitäres Völkerrecht unerlässlich. Leider wird keiner dieser Rechtsbereiche im vorliegenden Gesetzesentwurf genannt. Für einen menschenrechtskonformen Whistleblower*innenschutz und die Sicherstellung, dass grobe Missstände und Rechtsverstöße schnell und wirksam aufgeklärt werden, empfiehlt Amnesty International dringend, dies nachzuholen. Nur dann werden auch Hinweise über Menschenrechtsverletzungen wie Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der Herkunft, menschenunwürdige Arbeitsbedingungen oder Inzeratorkorruption und illegale Parteienfinanzierung geschützt. Die Aufdeckung und rasche Beseitigung solcher Missstände liegt im Interesse aller Menschen in Österreich.

Zu §24 Z 4 HSchG

§24 des Ministerialentwurfes sieht bei (versuchter) Behinderung einer Hinweisgebung, Verletzung des Schutzes der Vertraulichkeit, Setzen einer Vergeltungsmaßnahme und bei wissentlicher Abgabe eines falschen oder irreführenden Hinweises hohe Verwaltungsstrafen bis zu 20.000 Euro, im Wiederholungsfall bis zu 40.000 Euro, vor.

Amnesty International begrüßt, dass die Behinderung von Hinweisgeber*innen und das Setzen von Vergeltungsmaßnahmen verhindert werden soll. Gleichzeitig sehen wir die hohen Verwaltungsstrafen bei der Abgabe von wissentlich falschen oder irreführenden Hinweisen als sehr kritisch. Die Verwaltungsstrafen scheinen unverhältnismäßig hoch und können eine abschreckende Wirkung auf Whistleblower*innen entfalten, bei Unsicherheit überhaupt einen Hinweis abzugeben. Um einen größtmöglichen Schutz von Whistleblower*innen zu gewährleisten, muss ein sicheres Umfeld geschaffen werden, in welchem diese ermutigt und gefördert werden, wichtige Informationen zu melden. Jede abschreckende Wirkung widerspricht einem solchen Umfeld. Aus diesem Grund empfiehlt Amnesty International, §24 Z 4 HSchG zu streichen.