

Whistleblowing – das Hinweisgebersystem im österreichischen Recht

16.10.2015



Am 16.10.2015 fand in den Räumlichkeiten des Bundesministeriums für Justiz im Palais Trautson ein gemeinsam von der Landesgruppe Österreich der Internationalen Strafrechtsgesellschaft (AIDP) und dem Juristenverband veranstaltetes Symposium statt, das sich dem komplexen und mitunter emotionsbeladenen Thema „Whistleblowing – das Hinweisgebersystem im österreichischen Recht“ widmete.

Zunächst zum Begriff: Ein Whistleblower (vom englischen *to blow the whistle*, ‚in die Pfeife blasen‘; im deutschen Sprachraum auch ‚Enthüller‘, ‚Skandalauflöser‘ oder ‚Hinweisgeber‘) ist bekanntlich eine Person, die für die Allgemeinheit wichtige Informationen aus einem geheimen oder geschützten Zusammenhang an die Öffentlichkeit bringt. Dazu gehören typischerweise Missstände oder Verbrechen wie Korruption, Insiderhandel, Menschenrechtsverletzungen, Datenmissbrauch oder allgemeine Gefahren, von denen der Whistleblower an seinem Arbeitsplatz oder in anderen Zusammenhängen erfährt. Zumeist betrifft dies vor allem Vorgänge in der Politik, in Behörden oder in Wirtschaftsunternehmen.

Große Berühmtheit erlangten auf diese Weise *Julian Assange* und *Bradley Manning* (beide durch die Weitergabe von Daten an die

Website WikiLeaks) sowie der Whistleblower in einem der größten Datenschutzskandale der jüngeren US-Geschichte, *Edward Snowden*, der sich entschied, aus der Anonymität herauszutreten und nach Veröffentlichung der von ihm digital kopierten Geheimdokumente aus dem PRISM-Überwachungsprogramm der National



Security Agency (NSA) der USA seine Identität über die Presse selbst zu offenbaren. Dies tat er nach eigenen Angaben, weil er sich von der Bekanntheit seiner Person größeren Schutz vor eventuellen Strafmaßnahmen der US-Regierung versprach.¹⁾

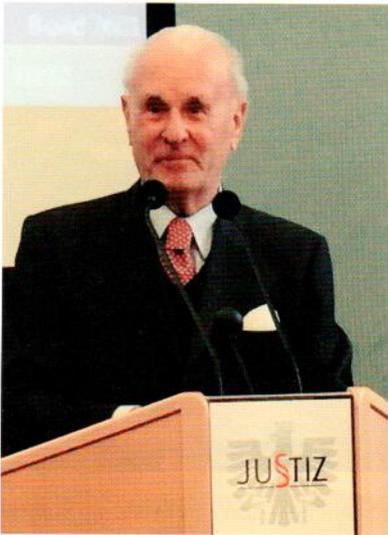
¹⁾ Anm d Hrsg: Dieser Beitrag wurde vor Ablauf des Jahres 2015 verfasst, weshalb darin auf die derzeit aktuelle Thematik der so genannten Panama Papers noch nicht Bezug genommen werden konnte.

Beim Gedanken an Whistleblowing schwingt jedoch oft auch der Aspekt des „Vernaderns“, „Verpetzens“ oder „Ankreidens“ mit. Das ist bedauerlich, weil gerade das nicht Ziel und Zweck eines solchen Vorgehens ist.

Nun zur Veranstaltung, über die hier berichtet wird:

Gemeinsam mit Generalprokurator iR Prof. Dr. *Ernst Eugen Fabrizy* nahmen Generalanwalt Mag. *Friedrich Koenig*, Univ.-Prof. DDr. *Peter Lewisch* vom Institut für Strafrecht der Universität Wien, Leitende Staatsanwältin Hofrätin Mag. *Ilse-Maria Vrabl-Sanda*, Leiterin der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption, sowie Prof. Dr. *Fritz Wennig*, Rechtsanwalt und Präsident des Juristenverbands, auf dem Podium Platz.





Prof. Dr. Otto F. Müller, Präsident der Landesgruppe Österreich der AIDP, wies in der Eröffnungsrede darauf hin, dass die unter dem Überbegriff Wirtschafts- und Korruptionsdelikte zusammengefassten strafbaren Handlungen geprägt seien von abgeschotteten und konspirativen Täterkreisen, Zweiseitigkeit, Geheimhaltung und wechselseitigen Abhängigkeiten sowie (bei Korruption) vom Fehlen von konkreten Opfern. Ein anonymes Hinweisgebersystem stelle ein taugliches und unverzichtbares Instrumentarium dar, um an Informationen aus derartig geheimen bzw. geschützten Bereichen zu gelangen. Die Kommunikation mit den Strafverfolgungsbehörden unter Wahrung der Anonymität biete Anreiz für Hinweisgeber, strafrechtlich relevante Missstände in ihrem Umfeld aufzudecken, weil für abgeschottete und konspirative Täterkreise typische Repressalien wegen einer „offenen“ Aussage nicht zu befürchten stünden. In diesem Zusammenhang sei auf das Handbuch Whistleblowing von Gruber/N. Raschauer (Hrsg) verwiesen.

Überdies biete ein anonymes Hinweisgebersystem für potenzielle Kronzeugen die Möglichkeit, erste Schritte zur Begründung der Voraussetzungen für die Anwendung der Kronzeugenregelung gemäß § 290a StPO zu setzen. Ein derartiges System sei daher auch als Ergänzung dieser Verfahrensbestimmung zu verstehen.

Es sei wichtig, zwischen „internem“ und „externem“ Whistle-

blowing zu unterscheiden. Beim internen Whistleblowing geht es um das Aufzeigen von Problemen innerhalb eines Unternehmens. Externes Whistleblowing betrifft unter anderem das Aufzeigen von Missständen und Verbrechen gegenüber Aufsichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, Medien oder anderen öffentlichen Stellen. Besonders hervorzuheben sei in diesem Zusammenhang die Whistleblower-Homepage der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität, die der Bevölkerung ermöglichen soll, aktiv an Aufklärung von Korruptionsfällen und Wirtschaftskriminalität mitzuwirken.

Bundesminister für Justiz Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Brandstetter freute sich sodann, eine hochkarätige Gruppe von Expertinnen und



Experten, darunter Kollegen wie Univ.-Prof. Dr. Manfred Burgstaller und Univ.-Prof. Dr. Peter Schick, zu begrüßen. Lobende Worte fand er für das seit 20.3.2013 vorerst für eine Probezeit von zwei Jahren bei der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA) eingerichtete, speziell für Ermittlungen im Bereich der Wirtschafts- und Korruptionsdelikte geeignete internetbasierte anonyme Anzeigesystem, das sogenannte Business Keeper Monitoring System (BKMS®-System). Brandstetter erzählte vom Besuch seines ehemaligen tschechischen Amtskollegen im Jänner 2015, der in der Tschechischen Republik nach österreichischem Vorbild eine Whistleblower-Homepage einrichten wollte und eine Woche später nicht mehr im Amt war.

Fabrizy erinnerte daran, dass es alles schon einmal gegeben hat, und verwies auf die berühmte Einrichtung *Bocca di Leone* (venezianisch: *Boche de Leon*), Löwenmaul, womit die „Beschwerdebrieffästen“ in der alten Republik Venedig bezeichnet wurden, die der Aufnahme von schriftlichen Anzeigen und Beschwerden an die Staatsorgane dienten.

Der Name *bocca* (Maul) rührt daher, dass diese in die Wand eingelassenen Brieffästen oft das aufgerissene Maul eines Löwen zum Einwerfen der schriftlichen Anzeigen aufwies. Der Löwe sollte an den Markuslöwen, Symbol der Re-



publik, erinnern. Diese Briefkästen waren zwar über die ganze Stadt verteilt, waren aber besonders im und um den Dogenpalast zu finden. Die Geheimhaltung der Anzeigen wurde garantiert, anonyme Anzeigen wurden vernichtet. Lediglich bei schwerwiegenden anonymen Anschuldigungen wurden Ausnahmen gemacht, wobei eine genaue Prüfung vorgeschrieben war. Anzeigen, die die Sicherheit des Staates betrafen, wurden an die dafür zuständigen Gremien, die Staatsinquisitoren oder den gefürchteten Rat der Zehn, weitergeleitet. Heute findet man *bocche di leone* noch im Dogenpalast und an der Fassade der Kirche Santa Maria della Visitazione.

Koenig, ehemaliger Leiter der Abteilung für Strafrecht im Bundesministerium für Justiz, erläuterte, dass es dem BMJ nach Einführung der als Teil des strafrechtlichen Kompetenzpakets geschaffenen Kronzeugenregelung (§§ 209a und 209b StPO) mit 1.1.2011 ein besonderes Anliegen war, weitere Strategien und Maßnahmen zu entwickeln, um die Effektivität der Strafjustiz bei der Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption zusätzlich zu erhöhen und ihr die für die Bewältigung ihrer Aufgaben notwendigen Werkzeuge in die Hand zu geben. Aus diesem Grund wurden umfassende Überlegungen zur Einführung eines „Whistleblower-Systems“ insbesondere für diesen Kriminalitätsbereich angestellt. Es habe sich auch im internationalen Vergleich gezeigt, dass Systeme in Form telefonischer Hotlines oder spezieller E-Mail-Adressen

die Anonymität eines Hinweisgebers nicht zu wahren vermögen und somit meist eine maßgebliche Hemmschwelle für die Bereitschaft eines potentiellen Hinweisgebers zur Meldung besteht. Das Augenmerk wurde daher auf internetbasierte Meldesysteme gelegt, die einerseits Rückfragen an den Hinweisgeber ermöglichen und andererseits dessen Anonymität wahren.



Nach Klärung der rechtlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen habe das Bundesministerium für Justiz schließlich, wie schon von Brandstetter erwähnt, am 20.3.2013 vorerst für eine Probezeit von zwei Jahren bei der WKStA das so genannte BKMS®-System eingeführt. Dieses schaffe die Möglichkeit bidirektionaler Kommunikation mit einem anonym bleibenden Hinweisgeber über einen elektronischen Postkasten. Das System er-

mögliche den befassten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten somit – im Gegensatz zur Bearbeitung postalisch oder auf sonstigem Weg eingelangter anonymer Anzeigen – die Nachfrage beim Hinweisgeber zur Objektivierung des Wertes der Hinweise bei gleichzeitiger Zusicherung absoluter Anonymität. Solcherart objektivierte Meldungen können sodann als Ermittlungsansätze bzw als Voraussetzung des konkreten Verdachts für die Führung eines Strafverfahrens herangezogen werden.

Zum Hinweisgebersystem gelangt man über die Homepage des Bundesministeriums für Justiz (siehe unter „Quicklinks“) sowie über die Website der WKStA. Das BKMS®-System ermöglicht es, Hinweise zu folgenden, sich am Zuständigkeitskatalog der WKStA gemäß § 20a StPO orientierenden Schwerpunkten abzugeben: Korruption, Wirtschaftsstrafsachen, Sozialbetrug, Finanzstrafsachen, Bilanz- und Kapitalmarktdelikte sowie Geldwäscherei. Während des Meldevorgangs entscheidet der Hinweisgeber über die namentliche oder anonyme Nutzung des Systems. Eine Rückverfolgbarkeit der IP-Adresse des Hinweisgebers bei Nutzung des BKMS®-Systems ist nicht gegeben.

In den ersten sechs Wochen nach Einrichtung des Hinweisgebersystems gingen darüber bei der WKStA insgesamt 335 Meldungen ein. Vom Start der Homepage am 20.3.2013 bis zum 8.4.2015 gingen bereits 2.540 Meldungen ein, von denen nur rund 7% substratlos waren. Aufgrund dieser Hinweise leitete die WKStA insgesamt mehr

als 350 Ermittlungsverfahren ein; in über 30 Fällen erhielt sie zusätzliche Hinweise zu laufenden Verfahren – eine sehr positive Bilanz. Die Whistleblower-Homepage trägt auch zur Aufklärung weiterer Straftaten bei: So leitete die WKStA rund 27% der Hinweise an andere Staatsanwaltschaften und rund 33% an die Finanzbehörden weiter, da diese Verdachtsmomente in deren Zuständigkeit fielen.

Überaus interessant fiel sodann auch die grundlegende Analyse von *Lewis* aus. Er sprach allgemein



über das Anzeigeverhalten und den „individuellen Kostenkalkulus“. Zahlt es sich aus, eine Anzeige zu erstatten? Mühewaltung, mögliche Repressalien, drohender Jobverlust, all dies beeinflusst das Anzeigeverhalten massiv, denn dieses sei stark „kostenabhängig“. Die Verurteilung Unschuldiger sei Gift für den Rechtsstaat (hohe *error costs*); es stelle sich daher die Frage, wie hoch die Fehlerquote beim Whistleblowing sei. Die Qualität der Anzeigen sei abhängig vom Regelsystem der Anzeigenmöglichkeit. Es bestehe durchaus ein Anreiz für Fehlinformationen und Verleumdungen. *Lewis* ortet auch eine „Ermittlungsfärbung“, nämlich die Neigung aller Menschen, Bestätigung der eigenen Arbeitshypothesen zu bevorzugen (*confirmation bias*). Damit im Zusammenhang stelle sich die Frage: Wie viel Härte bringe ich bei Verleumdungsanzeigen auf? Denn ob man Whistleblowing als „Vernaderung“ sieht oder ob es sich bei Whistleblowern um besonders normtreue Mitarbeiter handelt, sei dahingestellt.



Im Anschluss daran bezeichnete *Vrabl-Sanda* das in Rede stehende neue System als effektives Werkzeug gegen Korruption. Es habe einen großen Vorteil gegenüber einer herkömmlichen anonymen Anzeige: Der Tipgeber kann bei Rückfragen von der Behörde kontaktiert werden und – je nachdem, wie er möchte – weiterhin anonym bleiben oder aber seine Identität offenbaren.

Wie läuft nun eine Meldung konkret ab? Wer in seiner Behörde oder auch in seinem Unterneh-

men etwas im gegebenen Zusammenhang Relevantes beobachtet, kann dies über einen Link auf der Homepage des BMJ (www.justiz.gv.at) der WKStA melden. Nach einer Belehrung darüber, wie man am besten seine Anonymität wahren kann – zum Beispiel sollten keine Intranet-Verbindungen von Unternehmen genutzt werden –, muss man den Bereich angeben, in den der Hinweis fällt. Unterteilt wird im Sinn des Strafgesetzbuchs in Korruption, Wirtschaftsstrafsachen, Sozialbetrug, Finanzstrafsachen, Bilanz- und Kapitalmarktdelikte sowie Geldwäscherei. In kurzen Worten können dann die Vorkommnisse geschildert werden und der Tipgeber kann sich entscheiden, ob er seinen Namen nennen möchte oder nicht. Das System der deutschen Business Keeper AG, das bereits seit 2003 von zahlreichen Institutionen weltweit (etwa auch durch die Telekom) genutzt wird, garantiert, dass der Tipgeber nicht zurückzuverfolgen ist. Vorsicht ist beim Hochladen von Dokumenten geboten. Denn über die Metadaten, also die Infor-



mationen, die unsichtbar im Dokument enthalten sind, kann der Verfasser meist relativ problemlos ausgeforscht werden und die Anonymität geht damit verloren.

Macht der Tippgeber einen solchen „Fehler“, dann müsse er damit rechnen, dass er zumindest als Zeuge vorgeladen werde, sagte *Vrabl-Sanda*. Prinzipiell sei es aber nicht das Ziel, Zeugen zu finden, sondern viel eher, Hinweise auf Sachbeweise zu bekommen.

Bei der WKStA werden die Hinweise von drei eigens betrauten Oberstaatsanwälten gesichtet; wie bei anderen anonymen Anzeigen sollen sie zunächst die Plausibilität der Anschuldigen prüfen und bloße „Vernaderungen“ ausschließen.

In der Möglichkeit, mit dem Hinweisgeber über das Postfach in Kontakt zu treten und auf diesem Weg die Sachverhaltsschilderungen zu konkretisieren, liegt im Vergleich zu postalisch übermittelten anonymen Anzeigen die große Stärke des BKMS-Hinweisgebersystems. Die Rückantworten des Hinweisgebers ermöglichen Rückschlüsse auf die Validität seiner Behauptungen und bilden solcherart eine geeignete Grundlage für die Einordnung seiner Vorwürfe entweder als bloße Mutmaßungen oder (im besten Fall) als eigene

Wahrnehmungen zum angezeigten Sachverhalt. Überdies können bereits im Stadium der Konkretisierung des Anzeigevorbringens Ansätze für (erste) Ermittlungshandlungen herausgearbeitet werden. Die Kommunikation mit dem Hinweisgeber ermöglicht demnach bereits zu einem früheren Zeitpunkt die Beurteilung, ob überhaupt ein strafrechtlich relevanter Sachverhalt vorliegt, der die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens notwendig macht. Dies führt im Ergebnis zu einer Ressourcenersparnis, weil Erhebungen zur Klärung vage gebliebenen (aber dennoch Anfangsverdacht einer strafbaren Handlung begründenden) Anzeigevorbringens vermieden werden.

Aus diesem Grund wird im Fall der Einrichtung eines Postkastens von der Möglichkeit der Kommunikation mit dem Hinweisgeber – abgesehen von wenigen Ausnahmen – stets Gebrauch gemacht. Die Zuständigkeitsfrage spielt zu diesem Zeitpunkt eine untergeordnete Rolle, sodass selbst bei Meldungen, die erkennbar einen außerhalb der Zuständigkeit der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft liegenden Sachverhalt betreffen, der Versuch unternommen wird, das Anzeigevorbringen soweit zu konkretisieren,

dass für die örtlich zuständige Staatsanwaltschaft die Prüfung der Notwendigkeit der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens möglich ist.

Sollte von vornherein erkennbar sein, dass der Hinweisgeber (bloß) ein Finanzvergehen zur Anzeige bringt, das nicht in die gerichtliche Zuständigkeit fällt (§ 53 FinStrG), wird das Postfach sofort geschlossen und die BKMS-Meldung an das Finanzamt im Weg des Bundesministeriums für Finanzen weitergeleitet (§ 81 FinStrG). Rückfragen an den Hinweisgeber wären bei derartigen Hinweisen mangels staatsanwaltschaftlicher Zuständigkeit nicht zulässig.



Abschließend stellte *Wenig* Überlegungen zum Thema „zivilrechtliche Haftung und Schadenersatz“ im hier relevanten Bereich an. Er wies darauf hin, dass noch keine Entscheidungen zu finden sind; auch gebe es keine Definition „wie sich ein anständiger, korrekter Mensch zu verhalten hat“. Kein Schutz sollte seiner Meinung nach jedenfalls für Whistleblower bestehen, die aus Gier, Rache etc. sohin aus niederen Motiven handeln.

*Mag. Katrin Ehrbar,
Rechtsanwältin in Wien*

