

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Whistleblowing

Heribert Prantl
DER KLEINE GROßE
WIDERSTAND

Hannah Gurman · Kaeten Mistry
WHISTLEBLOWING
NATION

Bernhard W. Wegener
STAATSGEHEIMNISSE
VERPFEIFEN?

Christiane Siemes
DAS GESETZ ZUM SCHUTZ
VON WHISTLEBLOWERN

Iris Hermann
ZUR SOZIALEN FIGUR
DES NESTBESCHMUTZERS

Nadja Maurer
WHISTLEBLOWER
UND BESCHWERDESTELLEN
BEI DER POLIZEI

Georg Mascolo
IM DIENST
DER GESELLSCHAFT

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Whistleblowing

APuZ 33–34/2023

HERIBERT PRANTL

DER KLEINE GROßE WIDERSTAND

Ohne die Zivilcourage von Whistleblowern, die kleine und große Missstände aufdecken, können Gesellschaft und Demokratie nicht gedeihen. Gut, dass das nun gesetzlich anerkannt ist. Schlecht, dass es immer noch gefährlich ist, Unrecht öffentlich zu machen.

Seite 04–10

HANNAH GURMAN · KAETEN MISTRY

WHISTLEBLOWING NATION

Die Geschichte des Whistleblowings ist auch eine Geschichte der staatlich bekämpften Offenlegung von Informationen aus dem Bereich der nationalen Sicherheit in den USA. Dabei zeigt sich: Die Schicksale von Whistleblowing und Demokratie sind eng miteinander verknüpft.

Seite 11–17

BERNHARD W. WEGENER

STAATSGEHEIMNISSE VERPFEIFEN?

Auf die Offenbarung von Staatsgeheimnissen durch Whistleblower reagieren auch demokratische Rechtsstaaten oft mit dem scharfen Schwert des Strafrechts. Chancen für eine bessere gesetzliche Regelung wurden mit dem Hinweisgeberschutzgesetz vertan.

Seite 18–23

CHRISTIANE SIEMES

DAS GESETZ ZUM SCHUTZ VON WHISTLEBLOWERN

Mit dem Hinweisgeberschutzgesetz hat der Gesetzgeber nach langem Ringen die europäische Whistleblowing-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt. Auch wenn das Gesetz deutliche Verbesserungen mit sich bringt, hat es gleichwohl noch viele Schwächen.

Seite 24–30

IRIS HERMANN

ZUR SOZIALEN FIGUR DES NESTBESCHMUTZERS

Die Sozialfigur des „Nestbeschmutzers“ ist spätestens seit dem Spätmittelalter bekannt, sie ist gewissermaßen die negativ konnotierte Kehrseite des modernen „Whistleblowers“. Wer beim Nestbeschmutzen wen oder was beschmutzt, ist jedoch keineswegs so eindeutig.

Seite 31–36

NADJA MAURER

WHISTLEBLOWER UND BESCHWERDESTELLEN BEI DER POLIZEI

Bei der Polizei stellen berufsspezifische und organisatorische Besonderheiten eine große Hürde für potenzielle Whistleblower dar. Umso wichtiger sind effektive polizeiliche Beschwerdestellen. Diese Einrichtungen sind jedoch vielen noch unbekannt.

Seite 37–42

GEORG MASCOLO

IM DIENST DER GESELLSCHAFT

Whistleblower sind nicht nur für den Journalismus wichtige Quellen, ihr Mut und ihre Zivilcourage dienen auch der demokratischen Gesellschaft insgesamt. Ohne diese Hinweisgeber könnten Journalisten ihre Aufgabe, die Mächtigen zu kontrollieren, kaum erfüllen.

Seite 43–46

EDITORIAL

Weder Regierungen noch Unternehmen schätzen es sonderlich, wenn geheime Informationen an die Öffentlichkeit gelangen. Die Aufdeckung von unmoralischem, gefährlichem, illegalem oder betrügerischem Verhalten ist für den davon Betroffenen im besten Falle peinlich, im schlimmsten Falle strafbar. Insofern verwundert es nicht, dass „Whistleblowing“ – die gezielte Preisgabe solcher Informationen durch Insider – innerhalb von Unternehmen, Organisationen und Behörden oft kritisch gesehen und das Enthüllen von Staatsgeheimnissen häufig sogar strafrechtlich verfolgt wird.

Dass sich auch demokratische Rechtsstaaten so schwer mit dem Whistleblowing tun, überrascht dann aber doch. Regierungshandeln transparent zu machen, Machtmissbrauch zu bekämpfen und illegale Praktiken zu unterbinden, zählt ja eigentlich zu den Kernideen von Demokratie. Gleichwohl verdanken sich die sogenannten Hinweisgeberschutzgesetze, die es mittlerweile in fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt, vor allem der Pflicht, eine entsprechende EU-Richtlinie zum Schutz von Whistleblowern in nationales Recht umzusetzen. Nicht nur das deutsche Umsetzungsgesetz nimmt dabei die Weitergabe von Geheiminformationen, die wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates berühren, ausdrücklich von diesem Schutz aus.

Dies zu überdenken, wäre schon deshalb angemessen, weil in der Vergangenheit immer mehr staatliche Informationen als geheim eingestuft wurden. Vor allem aber betrifft diese Klassifizierung auch solch eklatante Fälle von Machtmissbrauch oder Rechtsbruch, von denen die demokratische Öffentlichkeit erfahren sollte, wenn sie nicht vom Staat selbst darüber in Kenntnis gesetzt wird. Dass Chelsea Manning zunächst zu 35 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde, Julian Assange 175 Jahre Haft drohen und Edward Snowden ausgerechnet im Moskauer Exil ausharren muss, weil sie unter anderem Kriegsverbrechen aufgedeckt und rechtswidriges Exekutivhandeln öffentlich gemacht haben, wirft kein gutes Licht auf die liberale Demokratie.

Sascha Kneip

ESSAY

DER KLEINE GROßE WIDERSTAND

Heribert Prantl

Darf ein Rechtsstaat Verbrechen begehen? Natürlich darf er das nicht. Ein Rechtsstaat darf nicht gegen Verfassung, Recht und Gesetz verstoßen. Und wenn er es trotzdem tut? Darf der Staat dann denjenigen bestrafen, der das als Whistleblower aufdeckt und öffentlich macht? Muss man den Mund halten, wenn man von schweren Missständen erfährt – jedenfalls dann, wenn man ein Staatsbediensteter ist? Und wann darf man wie den Mund aufmachen – und wem gegenüber? Das sind die wichtigen Fragen, um die es beim Whistleblowing geht: Gibt es ein Recht, rechtswidrige Zustände öffentlich zu machen?

ILLEGALE STAATSGEHEIMNISSE

Edward Snowden, ehemaliger technischer Mitarbeiter von CIA und NSA, hat aufgedeckt, dass US-amerikanische und britische Geheimdienste die halbe Welt abhören, dass sie dazu auch Botschaftsgebäude nutzen, dass sie für Spionagezwecke die internationalen Kommunikationsverbindungen unter ihre Kontrolle gebracht haben – und dies alles unter Verstoß gegen internationales Recht, Pakte und Vereinbarungen. Weil Snowden diese Verstöße öffentlich gemacht hat, wird er von der Staatsgewalt gejagt. Er hat der Weltgesellschaft Einblicke in die neue Welt der Datenspionage ermöglicht und in eine neue, umfassend überwachte Internetwelt. Er berichtete von einer digitalen Kosmologie, von einer radikalen und globalen Überwachungstechnik, die auf Internetanbieter und auf soziale Medien umfassend zugreift und in deren Bestände eingreift, die aber ebenso in der Lage ist, alles, was im Internet passiert, in Echtzeit zu protokollieren und zu speichern. Diese digitale Inquisition tut körperlich nicht weh, sie ist einfach da. Sie macht die Kommunikation unfrei. Snowden hat diese digitale Inquisition inquisitioniert. Die Inquisition hat sich an ihm gerächt. Sie hat zurückgeschlagen und seine bürgerliche Existenz vernichtet.

Drei Delikte werden ihm vorgeworfen: Diebstahl von Regierungseigentum; widerrechtliche

Weitergabe militärischer Informationen; Weitergabe nachrichtendienstlicher Informationen an Unbefugte. Er hätte unbedingt schweigen müssen, sagen die US-Behörden; allenfalls hätte er sich an den Kongress wenden dürfen. Er habe Staatsgeheimnisse verraten.

Das große Aber lautet: Sind illegale Geheimnisse wirklich Staatsgeheimnisse, die strafrechtlichen Schutz verdienen und denjenigen zum Straftäter machen, der sie aufdeckt? Ist der Verbrecher der, der ein Staatsverbrechen anzeigt – und nicht der, der es verübt? So jedenfalls möchten Regierungen und Sicherheitsbehörden es sehen; und so wird das Strafrecht gern ausgelegt. Recht ist das aber nicht. In Deutschland jedenfalls ist es anders geschrieben: Tatsachen, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung verstoßen, sind keine Staatsgeheimnisse; so steht es in Paragraph 93 Absatz 2 des deutschen Strafgesetzbuchs. Zwar wird diese klare Vorschrift im Anschluss wieder aufgeweicht, doch darf der Staat nicht alles, was er tut, mit der Firewall des Strafrechts umgeben. Dann würden nämlich auch illegale Geheimnisse zu geschützten Geheimnissen; Staatsschutz nennt man das. Auch im US-Strafrecht gibt es den Rechtfertigungsgrund der Notwehrhilfe, also der Verteidigung anderer („defense of others“). Ist Snowden ein Nothelfer? War Aufdeckung nicht gerechtfertigt oder zumindest entschuldigt?

Das US-Militärgericht hat das nicht geprüft, als es den früheren Soldaten Bradley Manning, jetzt Chelsea Manning, zu 35 Jahren Gefängnis verurteilt hat. Manning hatte Videos von der US-Kriegsführung im Irak an die Enthüllungsplattform WikiLeaks weitergegeben – unter anderem ein 39 Minuten langes Video, das unter dem Titel „Collateral Murder“ bekannt wurde und auf dem man ein Kriegsverbrechen sieht: Die Besatzung eines Apache-Kampfhubschraubers erschießt mittels Bordwaffen zwölf Zivilpersonen auf einer Straße in Neu-Bagdad. Manning büßte für die Aufdeckung mit folterartiger Untersuchungshaft, mit hoher Strafe und der uneh-

renhaften Entlassung aus der Armee. Von einer unehrenhaften Entlassung der Todesschützen ist nichts bekannt.

In der 35 Seiten langen Rede vor dem Strafgericht wies Chelsea Manning klar von sich, eine Staatsfeindin zu sein. Sie habe die Dokumente an WikiLeaks gegeben, weil die US-Medien nicht reagierten: „Ich halte diese Dokumente nach wie vor für einige der wichtigsten Dokumente unserer Zeit. Ich glaubte, die Depeschen würden uns nicht schaden, aber sie würden peinlich sein. Ich glaubte, dass die Öffentlichkeit, insbesondere die amerikanische Öffentlichkeit, eine allgemeine Debatte über das Militär und unsere Außenpolitik im Irak und in Afghanistan führen wird, wenn sie denn einmal diese Dokumente lesen könnte. Es wäre damit eine Chance für unsere Gesellschaft gegeben, sich Rechenschaft über diese Form des Gegen-Terrorismus abzulegen, in dem wir die menschliche Seite der Bewohner in diesen Ländern Tag für Tag missachten.“ Das Gericht verurteilte Manning 2013 zu 35 Jahren Freiheitsstrafe; US-Präsident Barack Obama erließ ihr am 17. Januar 2017 einen Großteil der Strafe auf dem Gnadenweg.

Sind Whistleblower also auf Gnade angewiesen? Gibt es kein Recht, das Recht zu verteidigen, wenn es von denen, die eigentlich dazu verpflichtet sind, keiner tut? Hätten also auch die Informanten, die seinerzeit dem US-Journalisten Seymour Hersh vom Massaker in My Lai berichteten, bestraft werden müssen? Und hätte der für diese Aufdeckung mit dem Pulitzerpreis bedachte Hersh auch bestraft werden müssen? US-Soldaten hatten in diesem Dorf in Vietnam Frauen vergewaltigt und fast alle Einwohner ermordet. Die öffentlichen Debatten darüber haben mit zum Ende des Vietnamkriegs beigetragen. War das falsch? Wäre „My Lai“ eigentlich geschütztes Staatsgeheimnis gewesen?

RECHT UND UNRECHT

Es gibt darauf eine klare Antwort: Schutzwürdig kann und darf in einem demokratischen Verfassungsstaat nur ein Dienst- oder ein Staatsgeheimnis sein, das mit dem geltenden Recht im Einklang steht. Das Recht darf nicht Unrecht schützen. Der große sozialdemokratische Jurist Adolf Arndt hat das 1963 in der „Neuen Juristischen Wochenschrift“ schön beschrieben. Damals wurde in der Bundesrepublik erstmals, wenn auch nicht unter diesem Namen, über einen

Whistleblower-Fall diskutiert. Werner Pätsch, ein kleiner Angestellter des Verfassungsschutzes, hatte enthüllt, dass dieser Geheimdienst deutsche Staatsbürger mithilfe der Alliierten verfassungswidrig überwachte. Pätsch war sozusagen ein deutscher Vorfahr von Edward Snowden. Ausgehend von diesem Fall schrieb damals Arndt: „In einer Demokratie gibt es an Staat nicht mehr, als seine Verfassung zum Entstehen bringt. Deshalb ist es weder zulässig, zwischen dem Schutz des Staates und dem Schutz der Verfassung zu unterscheiden, weil dieser Staat nur in seiner Verfassung schützbar ist; noch kann es ein rechtliches Erfordernis geben, etwas gegen das Recht zu sichern (zum Beispiel durch Geheimhaltung), was nach der verfassungsmäßigen Ordnung Unrecht ist.“ Der Aufsatz trägt den Titel: „Demokratische Rechtsauslegung am Beispiel des Begriffs ‚Staatsgeheimnis‘“.

Die Lektüre hätte sich für den damaligen SPD-Bundesjustizminister Heiko Maas empfohlen, als er 2014 in seiner rechtlichen Beurteilung des Falls Snowden weit hinter Arndt zurückfiel. Snowden habe nun einmal, so Maas, durch seine Enthüllungen Strafgesetze verletzt – in seinem Fall die der USA. Aber auch in Deutschland, so Maas weiter, wäre ein solcher Geheimnisverrat strafbar. Diese wenig demokratische Betrachtungsweise floss dann auch in die Maas'sche Beurteilung von Snowdens Asylbegehren ein: Asyl für Snowden sei zwar eine sympathische Vorstellung, aber ohne Substanz. Substanz fehlte aber vielleicht eher dem, der so argumentierte. Stattdessen empfahl Maas Snowden ungerührt die Rückkehr in die USA.

Die Snowden-Kritiker argumentieren so, wie 1963 im Verfahren gegen Pätsch der Bundesanwalt Walter Wagner argumentiert hat. Der kümmerte sich nicht darum, dass der Verfassungsschutz alliierte Vorbehaltsrechte illegal genutzt und Hunderte Bundesbürger grundrechtswidrig abgehört hatte – er sah Sachbearbeiter Pätsch als strafbaren Bösewicht, der sich, nachdem er sich beim Referatsleiter vergeblich beklagt hatte, an den Rechtsanwalt Josef Augstein, den Bruder des „Spiegel“-Herausgebers Rudolf Augstein, gewandt hatte: „Wenn es gestattet wäre“, so der Bundesanwalt, „unbestraft Amtsgeheimnisse an den Mann zu bringen, dann wäre die Folge eine Zerstörung auch der Staatsordnung“.

So reden die, die Snowden, Manning und Pätsch als Kriminelle betrachten. So hatten es

schon die Reichsrichter gesehen, die 1931 den späteren Friedensnobelpreisträger Carl von Ossietzky hinter Gitter brachten. Pätschs Richter haben 1963 anders geredet; sie sprachen ihn vom Landesverrat frei und verurteilten ihn nur wegen „Verletzung der Amtsverschwiegenheit“ zu vier Monaten mit Bewährung; in schwerwiegenden Fällen sei, so hieß es im Urteil, die unmittelbare öffentliche Publikation zu akzeptieren. Leider ist diese Rechtsprechung nie mehr präzisiert worden.

Ossietzky, Herausgeber der „Weltbühne“, hatte dort 1929 einen Aufsatz mit dem Titel „Windiges aus der Luftfahrt“ veröffentlicht, in dem über die illegale „Schwarze Reichswehr“ und deren heimlichen Aufbau berichtet wurde. Dieser Publikation wegen wurde Ossietzky ebenso wie Walter Kreiser, der Autor des Aufsatzes, zu eineinhalb Jahren Gefängnis verurteilt. Begründung: Der einzelne Staatsbürger sei nicht berechtigt, gesetzwidrige Zustände öffentlich zu machen, von denen er wisse, dass diese im Interesse des Wohls seines Vaterlands geheim zu halten seien. Das Urteil verursachte internationale Empörung, zumal in der US-Presse. Die Empörung trug dazu bei, dass Ossietzky der Friedensnobelpreis für 1935 verliehen wurde.

Als Ossietzky am 10. Mai 1932, in den letzten Monaten der Weimarer Republik, in Berlin-Tegel seine Haft wegen Landesverrats antreten musste, verabschiedeten ihn in einem nahegelegenen Wäldchen seine Freunde, darunter Arnold Zweig, Erich Mühsam, Alfred Polgar, Lion Feuchtwanger, Hermann Kesten und Roda Roda. Ernst Toller hielt eine kurze, bittere Ansprache, in der er sich auf ein „nun wieder aktuell gewordenes Wort“ des Dichters Christoph Wieland bezog. Es lautet so: „Wer sich erkühnen wird, Wahrheiten zu sagen, an deren Verheimlichung den Unterdrückern gelegen ist, wird Ketzer und Aufrührer heißen und als Verbrecher bestraft werden.“ Die Vorhersage stammt aus dem Jahr 1812. Sie stimmt immer noch.

AUFDECKER UND AUFRÜHRER

Im demokratischen Rechtsstaat sollte es anders sein. Dann würde es auch Julian Assange nicht so dreckig ergehen. Was er getan hat? Er hat die Wahrheit veröffentlicht. Er hat US-Kriegsverbrechen offenbart. Er hat als Gründer von WikiLeaks in Zusammenarbeit mit klassischen Medien geleakte Militärprotokolle veröffentlicht, die unter anderem Kriegsverbrechen der USA während der Kriege in Afghanistan und im Irak bele-

gen. Diese Protokolle und Akten zeigen, wie Folter und Hinrichtungen dort zur Praxis wurden. Das von ihm via WikiLeaks publizierte Material enthält auch das berüchtigte Video, auf dem zu sehen ist, wie Piloten eines US-Kampfhubschraubers auf einer Straße in Bagdad unschuldige Zivilisten niedermähen, darunter zwei Journalisten der Nachrichtenagentur Reuters. Man wird mit diesem Video Zeuge der furchtbaren Details: „He is wounded“, hört man einen amerikanischen Soldaten sagen. „I’m firing.“ Und dann wird gelacht. Ein Minibus kommt angefahren, der die Verwundeten retten will. Der Fahrer hat zwei Kinder dabei. Man hört die Soldaten sagen: „Selber schuld, wenn der Kinder aufs Schlachtfeld bringt.“ Und dann wird gefeuert. Verfolgt wurden und werden aber nicht die Kriegsverbrecher, nicht die feixenden Todesschützen in Uniform. Verfolgt wurden und werden die, die deren Taten publizieren.

Der Fall Assange ist zum Exempel geworden, zum Exempel auch für die Bedrohung der Pressefreiheit. Behörden werfen ihm „Verbreitung geheimer Informationen“ vor, Verschwörung und Spionage. Aus Aufdeckung wird also Spionage, aus vorbildlichem Journalismus wird Verschwörung. Deswegen wird Assange mit wütender Nachhaltigkeit verfolgt, deswegen wurde und wird WikiLeaks von den US-Behörden als Terrororganisation bezeichnet. Der angebliche Terror besteht in der Aufdeckung von Terror.

Seit mehr als einem Jahrzehnt versucht Assange verzweifelt, sich dem Zugriff der US-Weltmacht zu entziehen. Er suchte und fand zunächst Zuflucht in der Londoner Botschaft von Ecuador, wurde aber dann dort hinausgeworfen und den britischen Behörden ausgeliefert, die ihn verurteilten und der Auslieferung an die USA nichts entgegenhielten. Dort erwarten ihn bis zu 175 Jahre Haft, Haft also bis zum Tode. Hätte Julian Assange Kriegsverbrechen der russischen Streitkräfte in der Ukraine öffentlich gemacht, wäre alles ganz anders: Er würde in den USA und in Europa als Held der Pressefreiheit gefeiert. Wäre er dann von Russland inhaftiert worden, würde man ihn im Westen als Märtyrer der Menschenrechte preisen. Aber so ist es nicht.

Für Assange, den Pionier der digitalen Aufklärung, ergreift keine EU-Kommissionspräsidentin Partei, kein EU-Außenminister fordert seine Freilassung. Auch Annalena Baerbock hat dies nur so lange getan, wie sie noch nicht deutsche Außenministerin war. Diejenigen, die sonst

so viel von Menschenrechten reden, sind ziemlich still. Stattdessen sind es private Gruppen und Initiativen, Journalisten- und Publizistenorganisationen, die sich hinter Assange stellen. Im Juni 2022 ist Julian Assange im Funkhaus des Deutschlandradios in Köln mit dem Günter-Wallraff-Preis der „Initiative Nachrichtenaufklärung“ ausgezeichnet worden; den Preis nahm seine Ehefrau entgegen. Birgit Wentzien, Chefredakteurin des Deutschlandfunks, betonte in ihrer Laudatio, dass Assange die veröffentlichten Dokumente von seinen Quellen zugespielt wurden – und er sie nicht etwa gestohlen hat. Sollte Julian Assange verurteilt werden, wäre das, so Wentzien, „ein Zeichen der Abschreckung für Reporterinnen und Reporter auf der ganzen Welt“.

Doch nicht erst ein künftiges Urteil wäre ein Zeichen der Abschreckung. Die gesamte bisherige, unnachgiebige, über zehn Jahre andauernde Verfolgung des Mannes ist Abschreckung im Fortsetzungszusammenhang. Es ist nicht nur der Mensch Assange in Gefahr, es ist der Schutz von Informanten und Whistleblowern in Gefahr, es ist die Pressefreiheit in Gefahr. An Assange wird ein Exempel der Abschreckung statuiert. Über einem aufklärenden, investigativen Journalismus schwebt künftig ein Damoklesschwert. „Denkt an Assange“, steht drohend auf der Klinge. Es geht nicht darum, ob man diesen Pionier der Aufklärung besonders sympathisch findet oder nicht. Es geht um die Pressefreiheit in toto. Jeder, dem sie lieb und teuer ist, muss sich für diesen Mann einsetzen.

Es gibt freilich Leute, die abwiegeln und beschwichtigen. Sie sagen, die Pressefreiheit sei schon deswegen nicht gefährdet, weil Julian Assange alles Mögliche sei, aber kein Journalist. Er sei gewiss ein Politaktivist, ein genialer Computerspezialist, ehemaliger Computerhacker, Programmierer, Gründer und Sprecher von WikiLeaks – aber eben nicht wirklich ein Journalist. Er sei nicht einschlägig ausgebildet, er habe keine Liste von journalistischen Veröffentlichungen vorzuweisen, er habe auch die geleakten Dokumente nicht wirklich ausgewertet, analysiert und schon gar nicht kommentiert. Er habe sie halt veröffentlicht. Aber das ist die Basis und das Kennzeichen für all die Produkte, für die die Pressefreiheit gilt. Journalismus ist keine verspätete Veranstaltung des mittelalterlichen Zunftwesens. Pressefreiheit gilt nicht nur für den, der auf einer Journalistenschule war, und nicht nur für den, der einen Presseausweis in der Tasche hat. Journalist

ist in den Tagen des Internets auch der, der ein Forum führen, der eine Plattform betreiben kann. Assange hat dort heikle Informationen publiziert – und auf diese Weise für Aufklärung gesorgt. Er hat sich um die Pressefreiheit verdient gemacht.

Assange mag kein Dreyfus sein. Er ist ein Ego-mane, ein Narziss. Und er ist ein armes Schwein. Doch zugleich ist er ein Märtyrer. Märtyrer sind in ihrer Rigorosität, oft auch in ihrer Besessenheit, nicht unbedingt sympathische Menschen. Aber die Grund- und Menschenrechte gelten selbstredend auch und erst recht für sie. Assange mag ein seltsamer Mensch sein, ein Aufdeckungsbesessener, der geheime Papiere von hohem allgemeinen Interesse publiziert hat, aber im Überlegenheitsrausch nicht wenige Fehler gemacht hat. Die mit der Veröffentlichung der E-Mails von Hillary Clinton verbundene Einflussnahme auf die US-Präsidentenwahl 2016 war vermutlich ein solcher. Alan Rusbridger, der frühere Chefredakteur des „Guardian“, hat viel mit Assange zusammengearbeitet und ihn oft kritisiert. Er sagt aber auch über ihn: Er sei der Mann gewesen, der eine Transparenzbewegung im digitalen Zeitalter ausgelöst habe, noch bevor die etablierte Presse gelernt hatte, mit Massen von Enthüllungsmaterial umzugehen. Assange war also ein Pionier, ein genialer Whistleblower. Wer ihn verteidigt, verteidigt auch die Pressefreiheit – weil die Pressefreiheit stirbt, wenn man die Informanten der Presse vernichtet. Wenn das Aufdecken von Verbrechen selbst zum Verbrechen wird, ist die Pressefreiheit in höchster Gefahr.

WO GEFAHR IST ...

Mit dem Schicksal von Julian Assange steht auch die Zukunft des Whistleblowings auf dem Spiel. Ohne die Zivilcourage derer, die Missstände aufdecken, kann eine Gesellschaft nicht leben. Die Europäische Union hat dies erkannt und 2019 eine Richtlinie zum Whistleblower-Schutz erlassen. Der Einsatz der EU für Julian Assange ist ein Prüfstein, ob und wie ernst es ihr damit ist. Bislang spürt man wenig von diesem Ernst.

Es gibt Sätze, die wie ewige Wahrheiten klingen und auf deren Weisheit man sich nur zu gerne verlassen möchte. Einer dieser tröstlichen Sätze stammt von Hölderlin: „Wo aber Gefahr ist“, hat er geschrieben, „wächst das Rettende auch“. Das Problem ist, dass es oft so ungeheuer lange dauert, bis das Rettende wächst. Jan Hus, ein Whistleblower des 15. Jahrhunderts, hat darauf

vergeblich gewartet. Gewiss, das ist lange her. Aber auch Edward Snowden und Julian Assange, Whistleblower des 21. Jahrhunderts, warten bisher vergeblich. Hus wurde 1415 auf dem Konzil von Konstanz verbrannt, weil er Missstände in der Kirche angeprangert hat. Assange und Snowden werden nicht verbrannt, aber verketzert. Ob die Whistleblower-Richtlinie der EU daran etwas ändern wird? Diese Richtlinie gewährt zwar nicht den Whistleblowern der ganzen Welt Asyl; sie schreibt Leuten wie Snowden keinen globalen Schutzbrief. Aber sie könnte immerhin das rechtliche Bewusstsein dafür schärfen, dass ein Hinweisgeber, der in der EU gemeinschädliche Sauerereien anzeigt, kein Verräter ist und Schutz braucht. Die Richtlinie schafft die Möglichkeiten, Repressalien des Arbeitgebers gegen Whistleblower abzuwehren. Sie ermöglicht es, dass Skandale wie die in den „Panama“ und „Paradise Papers“ aufgedeckten künftig publiziert werden können, ohne dass die Hinweisgeber fürchten müssen, als Kriminelle behandelt zu werden. Das ist nicht wenig.

Und es gibt ja nicht nur die prominenten Whistleblower. Es gibt auch die vielen kleinen Helden des Alltags – Leute wie den Lkw-Fahrer Miroslaw Strecker, der 2007 die Behörden informierte, als er verdorbene Schlachtabfälle zur Lebensmittelfabrik fahren sollte. Es wird künftig nicht mehr so sein können, dass diese Menschen zwar von den Zeitungen gefeiert, aber von ihren Arbeitgebern gefeuert werden, weil sie „Betriebsgeheimnisse“ verraten haben. Künftig ist klar: Rechtsverletzungen sind nicht als Betriebsgeheimnisse geschützt. Das steht zwar schon so ähnlich im „Geschäftsgeheimnisgesetz“, das der Bundestag im Frühjahr 2019 verabschiedet hat. Aber in diesem Gesetz werden keine schützenden Folgerungen daraus gezogen. Von einem Bundesverdienstkreuz, das einem Whistleblower verliehen wird, kann er im Fall seiner Kündigung nicht abbeißen. Einem Hinweisgeber, der von seinem Arbeitgeber schikaniert wird, hilft kein Orden. Er braucht ein Recht, das ihm recht und finanzielle Sicherheit gibt.

Andererseits: Es gibt auch Pseudo-Whistleblower, Leute, die sich nur als solche gerieren, es aber nicht sind und auf Loyalität und Kollegialität pfeifen. Das Recht darf solch bössartige Denunzianten und rachsüchtige Querulanten nicht animieren. Das heißt: Es muss nicht nur Whistleblower schützen, es muss auch die Leute zügeln, die die Whistleblowerei missbrauchen. Das Recht muss also auch Sanktionen gegen Leute vorsehen,

die bewusst falschen Verdacht verbreiten und in Schädigungsabsicht Falschanzeigen erstatten. Der Schutz vor diesen Sackpfeifen ist, neben der Konkretisierung des Schutzes der wirklichen Whistleblower, Aufgabe des nationalen Gesetzgebers. Die EU-Richtlinie verlangt allerdings nicht, dass der Whistleblower ausschließlich aus edlen, uneigennütigen Motiven handelt. Es reicht, dass seine Anzeige „geeignet“ ist, das öffentliche Interesse zu schützen. Mischmotivationen sind also denkbar.

Die Richtlinie schützt Personen, die gemeinwohlschädliche Verstöße gegen das EU-Recht anprangern; da geht es um Geldwäsche, um Verstöße bei der Unternehmensbesteuerung, um Verstöße beim Datenschutz, beim Umweltschutz, bei der Lebensmittelsicherheit. Es wäre jedoch seltsam, wenn nur die Whistleblower in der Privatwirtschaft geschützt würden. Es darf hier keine Privilegien für Staatsbetriebe geben. Auch die Beamten und Angestellten, die beim Staat arbeiten, brauchen rechtlichen Schutz, wenn sie Amtsmissbrauch, Korruption und Betrug aufdecken.

Für das deutsche Whistleblower-Schutzgesetz gäbe es gute Paten. Leute wie Margrit Herbst. Sie war Amtstierärztin für Fleischhygiene, die nicht einfach zuschauen wollte, wie in ihrem Betrieb Tierkörper trotz BSE-Verdachts zur Weiterverarbeitung freigegeben wurden. Sie wurde, das ist jetzt fast 30 Jahre her, von ihrem Arbeitgeber entlassen. Rehabilitiert ist sie bis heute nicht. Eine Entschädigung für die beschäftigungslose Zeit von der Kündigung bis zum Pensionseintrittsalter hat sie nicht erhalten. Die Richter, die seinerzeit ihren Fall verhandelt haben, raunten von „Treuepflichten“ gegenüber dem Arbeitgeber. Ein solches Geraune darf es künftig nicht mehr geben.

Der David des Alten Testaments hatte eine Schleuder, um gegen den Riesen Goliath anzutreten. Whistleblower in der EU haben nun ein Schutzgesetz. Sie sind keine „Ketzer“ mehr wie früher, auch keine „Verräter“. Sie sind Menschen mit Zivilcourage. Ohne diese Zivilcourage gibt es keine gute Demokratie. Die EU-Richtlinie und die nationalen Whistleblower-Schutzgesetze sind Anti-Duckmäusersetze. Sie helfen beim aufrechten Gang.

DEMOKRATISCHER WIDERSTAND

Der Bundespräsident ruft zum Widerstand auf. Ist er verrückt geworden? In seiner „Rede an die Nation“ im Herbst 2022 hat Frank-Walter Steinmeier „Widerstandskraft und Widerstandsgeist“

beschworen; fünfmal in dieser Rede hat er sich „widerstandskräftige Bürger“ gewünscht. Das war und ist deswegen spektakulär, weil „Widerstand“ ein Wort ist, das Rechtsextremisten seit geraumer Zeit für sich zu kapern versuchen. Sie berufen sich auf den Widerstandsartikel des Grundgesetzes, um missliebige Politik zu verleumden, um Rassismus, Menschenverachtung und Gewalt zu legitimieren, um Flüchtlingsheime anzuzünden und zum Bruch mit dem „System“, also der rechtsstaatlichen Demokratie, aufzufordern. Das ist geschichtsvergessen, das ist verrückt. Der Bundespräsident rückt diese Verrücktheit wieder gerade, indem er Widerstand leistet gegen den Missbrauch des Widerstands. Er versucht zu deklinieren, wie Widerstand in der Demokratie aussieht: Es geht um Widerspruch, Zivilcourage und den aufrechten Gang.

„Widerstandsfähige Bürger“, so Steinmeier, „treten ein für ihre Meinungen und äußern ihre Sorgen – aber sie lassen sich nicht vereinnahmen von denen, die unsere Demokratie attackieren. Widerstandskräftige Bürger unterscheiden zwischen der notwendigen Kritik an politischen Entscheidungen – und dem Generalangriff auf unser politisches System. Widerstandskräftige Bürger halten Unsicherheit aus und lassen sich nicht verführen von denen, die einfache Lösungen versprechen.“ Das alles ist richtig. Aber es fehlt etwas: Es fehlt der Appell, solchen Widerstand zu achten und nicht als Unverstand zu diskreditieren. Auch Politik muss widerstandskräftig sein: Sie muss den demokratischen Widerspruch respektieren.

Das sagt sich leicht, ist aber schwer, wenn es um die großen Themen, wenn es um die Corona- oder die Ukraine-Politik geht. Da gilt ein Einspruch schnell als unverantwortliche Systemkritik und als verfassungsfeindlicher Generalangriff. Diejenigen, die anders denken als die Andersdenkenden, müssen also das Andersdenken achten. Es ist eine Missachtung des geforderten Widerstandsgeistes, wenn demokratische Kritik dadurch verunglimpft wird, dass man ihr vorwirft, sie spiele Extremisten, Putinisten und Corona-Leugnern in die Hände. Widerstand kann auch der Widerstand gegen die eigene Angst vor dem Shitstorm sein, gegen die eigene Bequemlichkeit, gegen das Angepasstsein.

Das Wort „Widerstand“, das der Bundespräsident gebraucht, ist ein großes Wort. Der Widerstand gegen Adolf Hitler, nicht zuletzt die Personen des „20. Juli“, standen Pate für den Artikel 20 Absatz 4 des Grundgesetzes, in dem es heißt: „Ge-

gen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht auf Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.“ Dieser Satz stand nicht von Anfang an im Grundgesetz, er kam erst 1968/69 mit der Notstandsverfassung hinein. In diesem Artikel steckt auch die Aufforderung, es nicht so weit kommen zu lassen, dass es diesen großen Widerstand braucht; dieser Widerstandsartikel ist also zugleich die Aufforderung zum kleinen Widerstand, zum friedlichen Widerstand in der Demokratie, wie Steinmeier ihn sich wünscht. So ein Widerstand à la Steinmeier hat nichts mit Revolution, aber viel mit Evolution zu tun. Er verlangt Geduld, aber nicht Schafsgeduld, sondern geduldige Ungeduld. Er ist eine Kraft, die der Rechtsstaat braucht und von der die Demokratie lebt. Solcher Widerstand ist ein demokratischer Wirkstoff, er ist so etwas wie der Blütenhonig der Demokratie. Man darf ihn nicht zum Gift erklären, nur weil er einem gerade zu klebrig ist.

Für den Einzelnen kann so ein kleiner Widerstand durchaus ein großer sein, weil er nicht selten mit großen Risiken verbunden ist. Die „Whistleblower des Alltags“ haben das erlebt und durchlitten: Der erwähnte Lkw-Fahrer Miroslaw Strecker, der die Behörden informierte, als er verdorbene Schlachtabfälle zur Fleischfabrik fahren musste, wurde vom Bundeslandwirtschaftsminister mit einer goldenen Plakette geehrt. Ein stabiler Kündigungsschutz wäre ihm lieber gewesen, denn sein Arbeitgeber, der 150 Tonnen Abfall an Dönerbetriebe weiterverkauft hatte, setzte ihn rechtswirksam vor die Tür. Wenn Insider auspacken, können sie einpacken. Das ist die bittere Lehre aus den vergangenen Jahrzehnten. Das neue Hinweisgeberschutzgesetz will das ändern. Es ist der Versuch, den Widerstand im Alltag zu schützen und zu stärken.

Das neue Recht und die Rede Steinmeiers über den guten Widerstand kommen allerdings spät. Viel zu spät für den Steuerfahnder Klaus Förster, der 1976 illegale Parteispenden aufdeckte und damit die Flick-Parteispendenaffäre auslöste. Förster wurde gemobbt und aus dem Dienst gedrängt. Das neue Recht kommt auch zu spät für Rudolf Schmenger und Marco Wehner. Das waren die hessischen Finanzbeamten, die in den 1990er Jahren die Millionen-Schwarzgelder der hessischen CDU aufgespürt haben, die als „jüdische Vermächtnisse“ getarnt waren. In der Folge des Skandals gelangte die spätere Bundeskanzlerin Angela Merkel an die Spitze der CDU. Die Finanzbeamten aber gelangten an den

Rand des Wahnsinns; sie wurden mit psychiatrischen Gutachten traktiert, die ihnen eine „paranoid-querulatorische Entwicklung“ attestierten.

Das neue Recht kommt auch zu spät für die schon erwähnte Tierärztin Margrit Herbst, die nicht zuschauen wollte, wie ihr Betrieb Tierkörper trotz Seuchenverdachts verarbeitete, und die deshalb entlassen wurde. Auch für den Innenrevisor Erwin Bixler kommt das neue Recht zu spät. Er brachte ein System manipulierter Statistiken bei den Arbeitsämtern zu Fall, wurde deswegen mit schlechten Beurteilungen degradiert, krank und berufsunfähig gemacht. Der Altenpflegerin Brigitte Heinisch ging es ähnlich. Sie prangerte Missstände in ihrem Heim an, wurde gekündigt, klagte vergeblich bei deutschen Gerichten und bekam erst 2011 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte recht. Martin Porwoll, kaufmännischer Leiter einer Großapotheke in Bottrop, deckte auf, dass sein Chef in großem Umfang Krebsmedikamente bis zur Unwirksamkeit verdünnte. Der Apotheker wurde wegen seiner kriminellen Profitgier zu zwölf Jahren Haft verurteilt. Porwoll stürzte in die Ar-

beitslosigkeit; Schadenersatz oder Entschädigung hat er nicht erhalten.

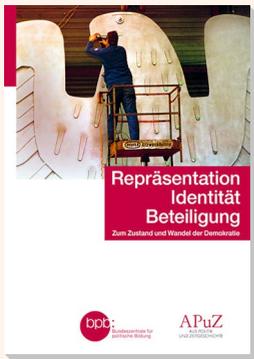
So ergeht es Widerständlern, immer wieder und immer noch. Und wie es einem widerständlerischen Whistleblower ergeht, der der ganz großen Politik in die Quere kommt, davon kann Edward Snowden in seinem Moskauer Exil, davon kann Julian Assange im britischen Hochsicherheitsgefängnis ein Lied singen. Es ist das Lied einer traurigen Realität. Diese Realität ist demokratieschädlich. Notwendig ist ein neuer Geist – der Geist des kleinen großen Widerstands gegen das Unrecht. Es wäre gut, wenn sich dieser neue Geist mit den neuen Whistleblower-Gesetzen entfaltet.

HERIBERT PRANTL

war Richter und Staatsanwalt in Bayern und lange Zeit Leiter der Ressorts Innenpolitik und Meinung sowie Mitglied der Chefredaktion der „Süddeutschen Zeitung“. Heute ist er dort Autor und Kolumnist und lehrt als Honorarprofessor für Rechtswissenschaft an der Universität Bielefeld. info@heribertprantl.de

APuZ
EDITION

Zum Wieder- und Weiterlesen



2022
Bestell-Nr. 10871



2022
Bestell-Nr. 10799



2021
Bestell-Nr. 10751



2021
Bestell-Nr. 10714

Hier bestellen
oder kostenfrei herunterladen



WHISTLEBLOWING NATION

Kleine Geschichte der Offenlegung von Staatsgeheimnissen

Hannah Gurman · Kaeten Mistry

Denkt man an WikiLeaks, an die weltweite Kommunikationsüberwachung ohne Rechtsgrundlage oder die „Panama Papers“, wird man konstatieren müssen: Das junge 21. Jahrhundert blickt schon auf eine lange Geschichte von Veröffentlichungen vertraulicher Informationen zurück. Enthüllungen von solch enormem öffentlichen Interesse gäbe es nicht ohne Whistleblower, ohne Menschen wie Chelsea Manning, Edward Snowden oder Reality Winner, die durch ihre Taten ins Rampenlicht der Weltöffentlichkeit katapultiert wurden. Und obwohl Whistleblowing oft als neuartiges Phänomen wahrgenommen wird, hat es doch eine lange Vergangenheit.⁰¹

Im 20. Jahrhundert hat Whistleblowing vor allem im Bereich der nationalen Sicherheit der USA für die meisten Schlagzeilen gesorgt und die größten Auswirkungen auf Politik und Gesellschaft gehabt. Gleichzeitig war es wohl schon immer die umstrittenste Form der Offenlegung von Informationen – und eine paradoxe noch dazu: Whistleblowing im Bereich nationaler Sicherheit ist einerseits weltweit als probates Mittel anerkannt, um Transparenz herzustellen. Andererseits wird es durch den Staat entschieden bekämpft. Im öffentlichen und gesellschaftlichen Diskurs gilt Whistleblowing als ein zentrales Merkmal von Demokratie, als Instrument gegen Missstände wie übermäßige staatliche Geheimhaltung, Korruption oder Machtmissbrauch. Weil sie im Namen des Gemeinwohls handeln, werden Whistleblower oft respektvoll in die Tradition des zivilen Ungehorsams gestellt. Regierungen weltweit lehnen diese Sichtweise jedoch entschieden ab und bestehen darauf, dass jede öffentliche Enthüllung von Informationen, die mit der Sicherheit des Staates zu tun hat, eine „unbefugte Weitergabe“ sei, die die nationale Sicherheit bedrohe und eine existenzielle Gefahr darstelle.

UMSTRITTENE BEGRIFFE

Es mag an den Konflikten des 21. Jahrhunderts liegen, an den militärischen Interventionen in an-

deren Ländern oder der polarisierten Parteipolitik in den Vereinigten Staaten, dass Whistleblowern von vielen Menschen eine so hohe Bedeutung beigemessen wird. Doch die Offenlegung von Staatsgeheimnissen hat auch alte Kämpfe um die Definition des Begriffs „Whistleblowing“ wieder aufleben lassen. Die Auseinandersetzung über die Wortbedeutung ist weit mehr als nur eine akademische Wortklauberei: Sie hat tiefgreifende Auswirkungen in der Realität.

Grundsätzlich lässt sich „Whistleblowing“ als eine Handlung beschreiben, bei der jemand zugangsbeschränkte Informationen über unmoralisches, gefährliches, illegales oder betrügerisches Verhalten an die Öffentlichkeit bringt, das innerhalb einer privaten oder staatlichen Organisation passiert oder passiert ist. Umstritten ist allerdings, wer im Einzelfall als Whistleblower gelten darf und was genau mit Whistleblowing gemeint ist, wenn es sich auf die nationale Sicherheit bezieht.

Die US-Regierung versteht unter Whistleblowern im Bereich der nationalen Sicherheit ausschließlich Personen, die über offiziell gestattete interne Kanäle auf Verschwendung oder Betrug aufmerksam machen. Weil hierbei dem Vorrecht des Staates, Geheimnisse zu schützen, mehr Gewicht eingeräumt wird, fällt eine Informationsweitergabe an die Öffentlichkeit oder die Presse nach diesem Verständnis nicht unter Whistleblowing. Offenlegungen dieser Art werden vielmehr als Verbrechen betrachtet und so von anderen, „akzeptablen“ Formen des Whistleblowings abgegrenzt. Eine grundlegende Prämisse des Whistleblowings wird damit explizit abgelehnt – die Offenlegung zugangsbeschränkter Informationen im Namen eines „öffentlichen Interesses“. Manning, Snowden und Co. sind demnach keine Whistleblower, sondern Kriminelle.

Zwischen den Begriffen „Leaking“ und „Whistleblowing“ gibt es zwar Überschneidungen, doch sollte man sie auseinanderhalten, weil sonst wichtige Unterschiede verwischen. Häufig

„leaken“ ausgerechnet jene Beamte Informationen, die Whistleblower sonst für ihre Taten verdammen. Dies geschieht in der Regel anonym, ist politisch motiviert und gewissermaßen eine tragende Säule der Beziehung zwischen Presse und Staat; beide Seiten dieser symbiotischen Beziehung profitieren von den diskreten Hinweisen. Hochrangige Regierungsvertreter, die Informationen an die Presse weitergeben, werden deshalb auch nur selten bestraft. Beamte der mittleren Ebene hingegen, die zum Beispiel in den USA in der Zeit nach dem 11. September 2001 Informationen preisgegeben haben, wurden ausnahmslos identifiziert und strafrechtlich verfolgt.

Im öffentlichen Bewusstsein gelten Whistleblower als Insider, die im Namen des öffentlichen Interesses Geheimnisse aufdecken. Sie interessieren sich häufig nicht für Anonymität und lehnen es ab, ihre Enthüllungen nur organisationsintern anzusprechen. Die nach den Enthüllungen öffentlich ausgetragenen Debatten hängen sich typischerweise an diesen Einzelpersonen auf, die, je nach Blickwinkel, als Helden oder Bösewichte betrachtet werden. So werden nicht nur komplexe Persönlichkeiten in Zerrbilder ihrer selbst verwandelt, sondern auch das binäre Weltbild eines Sicherheitsstaates wird reproduziert, das jede Infragestellung einer Norm zum Hochverrat erklärt. Whistleblower werden dann schnell mit Überläufern, Spitzeln und Spionen in einen Topf geworfen – Begriffen aus der dunklen Welt der Spionage. So gerät leicht aus dem Blick, wie breit das Spektrum an Motiven und ideologischen Beweggründen für Whistleblowing gerade im Bereich der nationalen Sicherheit ist. In der Gegenüberstellung von Held und Bösewicht wird Whistleblowing entweder zur existenziellen Bedrohung für den Staat oder zu einem Versprechen auf Erlösung. Wunschvorstellungen und Horrorfantasien werden so zum Schauplatz für politische Kämpfe.

Die wesentliche ethische und moralische Dimension des Phänomens bleibt dabei ungeklärt und strittig. Was unter „öffentlichem Interesse“ zu verstehen ist, ist seinem Wesen nach subjektiv und politisch umkämpft. Whistleblower, die von einer Ethik des Gemeinwohls angetrieben

sind, handeln auf Grundlage *ihres* Verständnisses von Gemeinwohl, was sich in gleicher Weise auch von denjenigen behaupten lässt, die sie dann strafrechtlich verfolgen. Dass auch das Ego und die Aufmerksamkeit für die eigene Person hineinspielen, ist ebenfalls nicht zu leugnen. Einen einheitlichen Typus des Whistleblowers gibt es nicht.

Einmütigkeit darüber, wie Whistleblowing genau definiert oder beschrieben werden soll, wird es wohl niemals geben. Umso unerlässlicher ist die historische Perspektive auf das Phänomen. Denn sie erinnert uns daran, dass die Rahmenbedingungen, unter denen wir handeln, nicht naturgegeben, sondern historisch gewachsen sind. Nur wenn wir tiefer in die Vergangenheit eintauchen, können wir uns von den umkämpften Bezeichnungen und überstrapazierten Binaritäten freimachen. Über das vergangene Jahrhundert hinweg haben sich Whistleblower, Politiker, Interessengruppen, Intellektuelle, Schriftsteller und Filmemacher in gegenseitiger Bezugnahme an dem zentralen Paradox des Phänomens abgearbeitet. Die Geschichte des Whistleblowings ist die Geschichte dieses Streits.

HISTORISCHE PERSPEKTIVEN

Der Begriff des Whistleblowings entstand im 20. Jahrhundert im Kontext der besonderen politischen, rechtlichen und sozialen Gegebenheiten in den USA. Obwohl die damit gemeinhin assoziierten Themen auf eine längere Geschichte zurückblicken, ist Whistleblowing ein modernes Phänomen. Es entwickelte sich als Reaktion auf das exponentielle Wachstum und die zunehmend unkontrollierte Macht von Unternehmen und Staat.

Die Metapher des Whistleblowings stützt sich auf die Trillerpfeife als Sinnbild für Regulierung und Fairness. Seit Tausenden von Jahren als Musikinstrument und Spielzeug verwendet, wurde die Pfeife im viktorianischen England zum Symbol für die Durchsetzung von Regeln. Die in den frühen 1870er Jahren von Joseph Hudson entwickelte Messingpfeife wurde schnell zu einem Werkzeug für Polizisten und Fußballschiedsrichter. Sowohl bei der Polizei als auch beim Sport erregte der schrille Pfiff Aufmerksamkeit und signalisierte eine Unterbrechung, um etwaige Regelverstöße zu ahnden.

In einem der humoristischen Jeeves-and-Wooster-Romane von P. G. Wodehouse erzählt der

01 Dieser Text basiert auf der Einleitung und dem ersten Kapitel von Kaeten Mistry/Hannah Gurman (Hrsg.), *Whistleblowing Nation. The History of National Security Disclosures and the Cult of State Secrecy*, New York 2020. Literaturverweise sind im Buch zu finden.

weise Kammerdiener Jeeves die Geschichte eines Hauslehrers, der die „Rechtschreibung und Handschrift“ seines albernen Herrn „mit der Trillerpfeife korrigierte“ („blew the whistle“). In Raymond Chandlers Kriminalroman „The Long Good-Bye“ von 1953 droht ein knallharter Polizist, Detektiv Marlowe wegen Beihilfe zum Mord zu verhaften. „Kommen Sie, Marlowe“, sagt er, „sonst werd ich Ihnen den Marsch blasen“ („I’m blowing the whistle on you“). Frühe Verwendungen der Metapher durch Politiker blieben zunächst vage. Der Wendepunkt kam in den frühen 1970er Jahren. Als die Risse in der amerikanischen Nachkriegsordnung und im gesellschaftlichen Konsens des Kalten Krieges immer größer wurden, entwickelte sich das Whistleblowing zu einer progressiven Philosophie und einem Kampfbegriff für Justizreformen. Stellte man damit zunächst die unkontrollierte Macht von Konzernen infrage, bezog man es schnell auch auf Fehlverhalten der Regierung.

Eine entscheidende Rolle bei der Verbreitung der Whistleblowing-Metapher als ehrenvolle staatsbürgerliche Handlung spielte Ralph Nader. Nach seinem Erfolgsbuch „Unsafe at Any Speed“ von 1965, mit dem er die Einführung bundesweiter Sicherheitsstandards für Pkw angestoßen hatte, kam der 36-jährige Anwalt zu dem Schluss, dass man, um Unternehmen und Regierungen gegenüber der Öffentlichkeit zur Rechenschaft ziehen zu können, auf die Mitarbeit der in diesen Organisationen tätigen Personen angewiesen ist. Zwar hatten viele Insider ein schlechtes Gewissen wegen der Missstände, von denen sie Kenntnis hatten oder an denen sie beteiligt waren, doch nur wenige waren bereit, ihre Stimme zu erheben. Nader und seine jungen Anwaltskollegen und Jurastudenten, die als „Nader’s Raiders“ bekannt wurden, versuchten eine Kultur anzuregen, in der Fachleute ein Gefühl der beruflichen Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft empfinden, das größer ist als die Loyalität gegenüber ihren Vorgesetzten. In Anlehnung an die Tradition des zivilen Ungehorsams nannte Nader dies eine „Ethik des Whistleblowings“.

Im Januar 1971 veranstaltete die von Nader gegründete Gruppe Clearinghouse for Professional Responsibility eine Konferenz in Washington. Nader sprach voller Hochachtung von der „Tat eines Menschen, sei es Mann oder Frau, der überzeugt ist, dass das öffentliche Interesse schwerer wiegt als das Interesse der Organisation, der er dient, und der ‚die Pfeife bläst‘, wenn die Organisation in korrupte, illegale, betrügeri-

sche oder schadenbringende Aktivitäten verwickelt ist“. Während der Schiedsrichter pfeift, damit die Fußballregeln eingehalten werden, und die Polizei die Trillerpfeife verwendet, um die Gesetze des Staates durchzusetzen, stellt sich der Whistleblower in Naders Sinn schützend vor eine breitere und abstraktere Einheit, nämlich das „öffentliche Interesse“.

Die Ergebnisse der Konferenz wurden 1972 in dem bahnbrechenden Buch „Whistle Blowing“ veröffentlicht. Im selben Jahr erschien in der neu gegründeten Zeitschrift „The Washington Monthly“ – einem Forum für Staatsbeamte, die vor allem Korruption in der Regierung aufdecken wollten – der Beitrag „Blowing the Whistle“, eine Lobeshymne auf Andersdenkende, die sich im öffentlichen Interesse für das Recht auf Wissen einsetzen.

Die aufkommende Philosophie des Whistleblowings stützte sich auf die progressive Rechts-tradition des frühen 20. Jahrhunderts. Reformorientierte Anwälte wie Louis Brandeis charakterisierten die Justiz damals als einen Ort des Kampfes zwischen gewöhnlichen Individuen – der „Öffentlichkeit“ – und Unternehmen mit Monopolstellung – den „Interessen“. Nader und seine Verbündeten knüpften an diese Tradition des aufklärerischen Liberalismus sowie an dessen Grundfesten an: die demokratische Rechenschaftspflicht, die Rechtsstaatlichkeit und die Redefreiheit. Sie spielten eine Schlüsselrolle in der entstehenden „Right to Know“-Bewegung, die sich für den Zugang der Bürger zu Regierungsinformationen einsetzte und 1966 zum Freedom of Information Act führte. In den „New Public Interest“-Anwälten spiegelten sich damit auch die dramatischen Veränderungen in der Politik und im politischen Denken der 1960er Jahre.

Ihren Ausdruck fanden diese Veränderungen auch im neu entstandenen investigativen Journalismus, der die Konsensausrichtung von Staat und Medien, die die Zeit des frühen Kalten Krieges geprägt hatte, infrage stellte. Die Arbeiten von Seymour Hersh, Bob Woodward, Carl Bernstein und anderen sorgten für Schlagzeilen in der „New York Times“ und der „Washington Post“. Doch auch eine Vielzahl kleinerer Zeitschriften und Untergrundmedien wie „Ramparts“ und „The Village Voice“ förderten das Whistleblowing, um verdeckte Operationen von CIA und FBI im In- und Ausland aufzudecken. Das Prinzip, Missstände und Missetäter öffentlich anzuprangern,

hatte Fahrt aufgenommen. Whistleblowing war als Begriff in den allgemeinen Sprachgebrauch eingegangen und nahm im öffentlichen und politischen Diskurs einen immer höheren Stellenwert ein.

NATIONALE SICHERHEIT

Missbrauch und Korruption im Bereich der nationalen Sicherheit aufzudecken, blieb jedoch schwierig. Potenzielle Whistleblower sahen sich mit einem auf Sicherheit bedachten Staat konfrontiert, dessen Vorrecht auf Informationskontrolle und Wahrung von Geheimnissen seit dem frühen 20. Jahrhundert erheblich ausgeweitet worden war.

Die Geheimhaltung ist so alt wie der Staat selbst und nach Max Weber ein zentrales Merkmal des Verwaltungsstaates. Doch das Rechtssystem rund um die Geheimhaltung ist eine moderne Erfindung. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es fast keine Gesetze auf US-amerikanischer Bundesebene, die sich auf „Verteidigungsinformationen“ bezogen. Der erste Verfassungszusatz, der unter anderem die Rede- und Pressefreiheit schützt, verhinderte die in vielen anderen Ländern geltenden Gesetze zur Wahrung von Amtsgeheimnissen, nichtsdestotrotz entstand Schritt für Schritt ein System zur Wahrung geheimer Informationen. Denn mit dem Aufstieg der USA zur Weltmacht um die Jahrhundertwende entbrannte eine neue Sorge über die Anfälligkeit von verteidigungsrelevanten Informationen an abgelegenen Stützpunkten des US-Imperiums. Der Defense Secrets Act von 1911, der sich stark an die britischen Geheimhaltungsgesetze anlehnte, war das erste Gesetz, das die Preisgabe von Informationen unter Strafe stellte.

Die Dringlichkeit, Geheimnisse zu schützen, verschärfte sich dann im Ersten Weltkrieg. Präsident Woodrow Wilson forderte den Kongress auf, neue Gesetze zu erlassen, um der Bedrohung durch ausländische Feinde und illoyale Bürger zu begegnen. Vorschläge für weitreichende präsidiale Befugnisse stießen auf heftige Kritik im Kongress und in der Presse, die darin einen Angriff auf den ersten Verfassungszusatz sahen. Obwohl der Kongress die Forderung des Präsidenten, die Verbreitung von verteidigungsrelevanten Informationen einer unilateralen Kontrolle zu unterwerfen, ablehnte, verabschiedete er im Juli 1917, zwei Monate nach der Kriegserklärung der USA an Deutschland, den Espionage Act.

Das Gesetz macht es zu einer Straftat, wenn eine Person, die sich im Besitz eines Dokuments befindet, das sich „auf die Landesverteidigung bezieht“ – sei es ein Buch, eine Illustration, eine Fotografie, ein Plan, eine Karte, ein Modell oder ein anderer Gegenstand –, diese Informationen an „Personen weitergibt, die nicht berechtigt sind, sie zu erhalten“. Seinerzeit wurde das Gesetz vom Kongress und der Presse als Bedrohung der Redefreiheit und der bürgerlichen Freiheiten kritisiert. Doch im Laufe des Jahrhunderts sollte der Espionage Act zum wichtigsten Rechtsinstrument für die Verfolgung von Personen werden, die Informationen über die nationale Sicherheit öffentlich preisgaben.

Zwar war es nun illegal, Geheimnisse zu enthüllen, aber eine Definition dessen, was ein Geheimnis ist oder wer zum Umgang damit befugt ist, fehlte nach wie vor. Es dauerte über 30 Jahre, bis einigermaßen Klarheit herrschte. Durch Erlasse der Regierungen unter Harry Truman und Dwight D. Eisenhower entstand in den 1950er Jahren das moderne US-Klassifizierungssystem, das drei Kategorien der Geheimhaltung einführt – vertraulich, geheim und streng geheim – und die Bearbeitungsprozesse zwischen den Behörden der Exekutive standardisierte. Darüber hinaus funktionierte das neue System auch zur Androhung von Strafverfolgung gemäß der Spionagegesetze.

In der Folgezeit etablierte sich eine Kultur der Überklassifizierung. Im Nullsummenspiel des Kalten Krieges, geprägt von Spionageskandalen und Hysterie, war es schlicht einfacher, große Mengen von Dokumenten als geheim einzustufen, als im Einzelfall sorgfältig zu prüfen, welche Informationen nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollten. Den Behörden wurde beim Zensieren kaum auf die Finger geschaut, und es gab für sie wenig Anreize, Informationen *nicht* zu klassifizieren. Weil es keine Anweisungen gab, das öffentliche Interesse zu berücksichtigen – und auch keine Sanktionen im Falle von übermäßiger Klassifizierung –, wurde alles unterschiedslos einbezogen, egal ob sensibel oder trivial. Die Epidemie der übermäßigen Einstufung von Informationen rief in regelmäßigen Abständen politische Bedenken hervor, einschließlich prominenter Untersuchungen und Berichte durch den Kongress. Aber nichts davon führte zu einer ernsthaften Reform. Die Zahl der als Verschlusssache eingestufted Dokumente ist im 21. Jahrhundert weiter enorm angestiegen: Allein 2012 wurden 95 Millionen neue

Dokumente als vertraulich, geheim oder streng geheim eingestuft.

Die Tatsache, dass das staatliche Geheimhaltungsregime derart ausgeweitet wurde, ohne auf nennenswerten bürgerlichen oder politischen Protest zu stoßen, spricht Bände. Da der bei der Verabschiedung des Espionage Act geschlossene Kompromiss nicht ausdrücklich gegen den ersten Verfassungszusatz verstieß, blieb er bestehen: Der Staat durfte Geheimnisse bewahren, und die Presse durfte alle Informationen veröffentlichen, die sie erhielt. Die Last und das Risiko, Informationen über die nationale Sicherheit gegebenenfalls aufzudecken, lagen somit bei nur einer Person: dem einzelnen Regierungsmitarbeiter.

STRAFMAßNAHMEN

Das heute weit verbreitete Bild des Whistleblowers als liberaler Antikriegsprotestler kristallisierte sich heraus, als Daniel Ellsberg, ein ehemaliger US-Verteidigungsbeamter, 1971 die streng geheimen „Pentagon Papers“, eine Studie über die US-Intervention in Vietnam, an die „New York Times“ und andere Zeitungen weitergab. Wie bei anderen Insidern vor und nach ihm waren Ellsbergs Beweggründe und Intentionen zwar vielfältig, doch die staatlichen Strafmaßnahmen wegen „unbefugter Offenlegungen“ wurden immer gewohnheitsmäßiger und undifferenzierter.

1931, vierzig Jahre vor Ellsberg, hatte Herbert Yardley ein Buch über die Organisation Black Chamber verfasst. Diese war die erste US-Behörde, die sich in Friedenszeiten mit Kryptoanalyse beschäftigte. Sie gilt als Vorläuferin der National Security Agency (NSA). Als unzufriedener ehemaliger Leiter dieser kurz zuvor aufgelösten Organisation kritisierte Yardley auch die US-Außenpolitik, weil er sich davon persönliche und finanzielle Vorteile erhoffte. Als er versuchte, ein Nachfolgewerk zu veröffentlichen, zensierte die Roosevelt-Regierung ihn und verbot die Veröffentlichung von Informationen, die aus codierten Quellen stammen. Erstmals angeklagt wegen eines Verstoßes gegen dieses Verbot wurde 1957 ein gewisser John Nickerson, der Einzelheiten über Raketenprogramme des Militärs enthüllt hatte.

Mit Beginn der 1960er Jahre war es sogar üblich geworden, Regierungsbeamte zu entlassen, die Informationen an den Kongress weitergaben. Otto Otepka, stellvertretender Direktor des Sicherheitsbüros im Außenministerium, wur-

de 1963 von Außenminister Dean Rusk gefeuert, weil er einem Unterausschuss des Senats geheime Informationen zugänglich gemacht hatte. Fünf Jahre später enthüllte A. Ernest „Ernie“ Fitzgerald, ein Angestellter der Air Force, dem Kongress eine Kostenüberschreitung von zwei Milliarden US-Dollar beim Bau eines militärischen Frachtflugzeugs. Fitzgerald hatte Ineffizienz und Verschwendung aufgedeckt, wurde aber beschuldigt, geheime Informationen preisgegeben zu haben – und vor die Tür gesetzt. US-Präsident Richard Nixon soll seine Berater aufgefordert haben, „diesen Hurensohn loszuwerden“.

Zwei Rechtsfälle im Zusammenhang mit Ellsbergs Enthüllungen hätten für Klarheit im Umgang mit Whistleblowern im Bereich der nationalen Sicherheit sorgen können. 1971 bestätigte der Oberste Gerichtshof, dass die Presse als geheim eingestufte Informationen veröffentlichen kann. Zudem war Ellsberg ebenfalls unter dem Espionage Act angeklagt worden, doch der Prozess platzte 1973, nachdem durch Enthüllungen bekannt geworden war, dass die von der Nixon-Regierung beauftragten „Klempner“ sein Telefon mit einer Wanze versehen hatten und in das Büro seines Psychiaters eingebrochen waren. Weil es seinerzeit keinen Urteilspruch gab, blieb das Schicksal zukünftiger Whistleblower im Bereich der nationalen Sicherheit weiter im Unklaren.

Als in den 1970er Jahren eine neue Generation von antiimperialistischen Whistleblowern auf den Plan trat, änderte der Staat seine Disziplinierungstaktik und wandte sich der Vorabkontrolle von Regierungsangestellten zu. In Reaktion auf die Enthüllungsbücher ehemaliger CIA-Beamter errang die US-Regierung entscheidende juristische Siege. Sie ging nun mittels Zensur hart gegen Whistleblower vor und verfügte, dass diese nicht an den Verlagsgewinnen ihrer publizistischen Enthüllungen partizipieren durften. Zudem verbot sie, die Identität von Mitarbeitern verdeckter Operationen zu enthüllen. Obwohl der Großteil der 1970er-Generation gar keine als geheim eingestuften Dokumente preisgab, fanden die Maßnahmen der Regierung bei Kongress und Oberstem Gerichtshof Unterstützung. Durch Geheimhaltungsvereinbarungen wurden die im ersten Verfassungszusatz festgeschriebenen Rechte für Angestellte im Bereich der nationalen Sicherheit effektiv beschnitten; sie waren nun verpflichtet, jede Veröffentlichung oder Rede vorab zur Prüfung vorzulegen.

KODIFIZIERUNG

Im Laufe der 1970er Jahre hörte das Whistleblowing auf, ein Randthema der juristischen Interessenvertretung zu sein, und rückte in den Fokus der Politik. Angesichts der Watergate-Affäre und des Vietnamkriegs sahen sich die politischen Führungskräfte gezwungen, staatliches Fehlverhalten zu adressieren. Ihre Reaktion bestand aber vor allem darin, den Anwendungsbereich von Whistleblowing innerhalb von Verwaltung und Regierung auf Betrug, Verschwendung und schwere Verbrechen zu beschränken. Damit sollte das Funktionieren des Staates verbessert werden, ohne die Grundprinzipien der nationalen Sicherheitspolitik infrage zu stellen.

In den Nachwehen der Watergate-Affäre stellten Demokraten wie Republikaner die Whistleblower der Nixon-Ära als Amerikas unbesungene Helden dar. Präsidentschaftskandidat Jimmy Carter etwa nannte Ernie Fitzgerald einen „engagierten Staatsdiener“ und gelobte, „unsere Mitarbeiter vor Schikanen und Entlassung“ zu schützen, wenn sie „Verschwendung oder Unehrlichkeit“ meldeten. Im Kongress begann eine parteiübergreifende Gruppe junger Gesetzgeber, sich für Whistleblower einzusetzen und verabschiedete im Rahmen des Civil Service Reform Act von 1978 die ersten Schutzgesetze. Die Gesetzgebung verbot Repressalien gegen Angestellte, die Berichte über Verstöße gegen Gesetze und Vorschriften, Amtsmissbrauch durch Führungskräfte und Gefahren für das öffentliche Wohl veröffentlichten. Entscheidend war jedoch, dass die Schutzgesetze nicht auf Angestellte im Bereich der nationalen Sicherheit ausgeweitet wurden.

Als der ideologische Eifer des Kalten Krieges noch einmal aufflammte, fasste die Regierung unter Ronald Reagan das Thema noch enger und stärkte den nationalen Sicherheitsapparat. Sie weitete das Geheimhaltungsregime aus, indem sie Reformen des Klassifizierungssystems rückgängig machte und das Instrumentarium für Strafmaßnahmen gegen Informanten stärkte. Geheimhaltungsvereinbarungen wurden für jeden, der Zugang zu Verschlussachen benötigte, obligatorisch. Jede Verletzung konnte nun zivilrechtlich verfolgt werden.

Im Laufe der Zeit wurde immer deutlicher, dass die Kodifizierung von Whistleblowing nur begrenzten Schutz für Bundesbedienstete bot und die Beamten im Bereich der nationalen Si-

cherheit in einer besonders prekären Lage ließ. Als Reaktion auf die Kritik verabschiedete der Kongress 1989 den Whistleblower Protection Act, doch auch dieser behielt die enge Begriffsbestimmung von Whistleblowing bei – „um Betrug, Verschwendung, Missbrauch und unnötige Regierungsausgaben auszuschließen“ – und schloss Enthüllungen zur nationalen Sicherheit aus.

In den Bereichen Verteidigung, Militär und Nachrichtendienste richtete die Regierung interne Kanäle ein, die jeweils von einem Generalinspekteur („Inspector General“, IG) verwaltet wurden und über die etwaige Missstände und Bedenken vorgebracht werden konnten. Doch ging es bei dieser internen Kontrollinstanz weniger um die Förderung von Whistleblowing als um die Schaffung eines Mechanismus, der wichtige Enthüllungen vor der Öffentlichkeit abschirmen sollte. Alleiniger Sinn und Zweck dieser Insiderkanäle im Sicherheitsbereich war es, Abweichler zu zügeln und zu besänftigen. 1988 verabschiedete der Kongress den Military Whistleblower Protection Act, der es Angehörigen der Streitkräfte ermöglichte, Verschwendung, Betrug und Missbrauch beim IG des Verteidigungsministeriums oder beim Kongress anzuzeigen. Zehn Jahre später gestattete der Intelligence Community Whistleblower Protection Act Beamten, Informationen von „dringendem Interesse“ an den IG des Justizministeriums weiterzugeben. Auch hier wurde Whistleblowing sehr eng definiert und nur wenig Schutz vor Strafmaßnahmen angeboten. 2006 erklärte der amtierende IG des Verteidigungsministeriums, dass es eigentlich eine „Fehlbezeichnung“ sei, wenn man von „Whistleblower-Schutzgesetzen“ spreche.

Barack Obama setzte dieses Muster fort, als der Konsens für den „Globalen Krieg gegen den Terror“ zerbrach. Als Reaktion auf die Veröffentlichung Tausender geheimer Dokumente über den Irak- und Afghanistankrieg durch Chelsea Manning und WikiLeaks behauptete Obama, dass es für Whistleblower die verantwortungsvollste Lösung sei, interne Kanäle zu nutzen. Seine Regierung versuchte, Einzelpersonen vom Gang an die Öffentlichkeit abzuhalten, indem sie das „Insider Threat“-Programm einführte, das Bundesangestellte dazu ermutigte, ein Auge auf Kollegen zu werfen, die womöglich Enthüllungen vorbereiteten. Und auch Obamas viel beachtete Presidential Policy Directive 19 mit dem Titel „Protecting Whistleblowers with Access to Classified Information“ beließ es im Bereich der nationalen

Sicherheit bei einer extrem engen Definition von „schützenswerten Enthüllungen“.

Nach Edward Snowdens Enthüllungen über die weltweite Überwachung durch die NSA betonte Obama, dass es „andere Wege für jemanden gibt, dessen Gewissen aufgewühlt ist“ und „der die Maßnahmen der Regierung hinterfragen muss“. Die Position des Präsidenten, die von vielen Amtsträgern geteilt wurde, brachte die Ironie der internen Kanäle auf den Punkt: Hätte Snowden einen solchen genutzt, wäre er offiziell als Whistleblower anerkannt worden. Dann hätte er jedoch seine Informationen nicht mit der Öffentlichkeit teilen können, wodurch die Geheimhaltung, die er ja gerade infrage stellen wollte, fortbestanden hätte und der grundlegende Geist des Whistleblowings als Akt des öffentlichen Interesses untergraben worden wäre.

Die Erfahrungen von Personen, die diese internen Kanäle nutzten, machen zudem deutlich, dass es sich hierbei um leere Versprechen handelt. 2002 trug der leitende NSA-Angestellte Thomas Drake zu einem Bericht bei, der die Rechtswidrigkeit und Ineffizienz eines Überwachungsprogramms anprangerte und der dem IG des Verteidigungsministeriums vorgelegt wurde. Drake nahm später, ohne dabei Geheiminformationen preiszugeben, Kontakt zu einem Reporter der „Baltimore Sun“ auf, der 2006 eine Reihe von Artikeln zu dem Thema veröffentlichte. In den folgenden Jahren versuchte die Regierung, Drake auf der Grundlage des Espionage Act zu belangen. Obwohl die Anklage kurz vor Prozessbeginn fallengelassen wurde, war Drakes Karriere ruiniert, und er steckte bis zum Hals in Anwaltschulden. Anstatt Drake zu schützen, wurden die internen Kanäle dafür genutzt, Strafmaßnahmen gegen ihn und einen rangniedrigeren IG zu ergreifen, der sich für ihn eingesetzt hatte. Solche Abstrafungen haben die Argumente für ein öffentliches Whistleblowing eher gestärkt als geschwächt. Edward Snowdens Entscheidung, sich an die Presse zu wenden, anstatt interne Kanäle zu nutzen, war eine direkte Reaktion auf den Umgang mit Drake: „Hätte es keinen Thomas Drake gegeben“, so Snowden, „gäbe es keinen Edward Snowden.“

SCHLUSS

Trotz der persönlichen Risiken entpuppte sich die Zeit nach 9/11 als eine neue Ära öffentlicher Enthüllungen durch Whistleblower, die das Ausmaß der

US-Kriege und die allgegenwärtige Überwachungskultur aufdeckten. Neben Manning und Snowden waren da zum Beispiel Jeffrey Sterling, der eine verpönte CIA-Aktion zur Störung des iranischen Atomprogramms öffentlich machte; John Kiriakou bestätigte die Folterung von Al-Qaida-Häftlingen durch die CIA; Reality Winner deckte die russische Einmischung in die US-Wahl 2016 auf; und Daniel Hale enthüllte das Ausmaß ziviler Todesopfer durch Drohnenangriffe. Zwar mochten die Motive dieser Whistleblower jeweils unterschiedlich sein, sie alle wurden jedoch mithilfe des Espionage Act und anderer im vergangenen Jahrhundert entwickelten Instrumente strafrechtlich verfolgt. Die staatlichen Vergeltungsmaßnahmen haben sich gewandelt und ausgeweitet und richten sich nun sogar gegen Journalisten und Verleger, die mit Insidern zusammenarbeiten. Die Chancen dafür, dass die Öffentlichkeit über Whistleblower an Informationen aus dem Bereich der nationalen Sicherheit gelangt, stehen derzeit überwältigend schlecht, wie Edward Snowden kürzlich aus seinem erzwungenen russischen Exil heraus feststellte.

Doch trotz dieses anhaltenden Kampfes gegen Whistleblowing hat die Zivilgesellschaft mittlerweile ein populäres Verständnis des Phänomens entwickelt, das die offizielle staatliche Lesart infrage stellt. Dies anzuerkennen heißt nicht, Whistleblower zu idealisieren. Ein demokratischer Staat muss ein gewisses Maß an Geheimhaltung wahren, da völlige Transparenz sowohl unrealistisch als auch gefährlich wäre. Doch zu definieren, was das öffentliche Interesse ist und welche Informationen an das Gemeinwesen weitergegeben werden dürfen, kann nicht allein in den Händen der Regierung liegen, die gerade an der Macht ist. Unter der langen Geschichte von Enthüllungen im Bereich der nationalen Sicherheit liegt eine einfache Wahrheit verborgen: Die Schicksale von Whistleblowing und Demokratie sind eng miteinander verknüpft.

Aus dem Englischen von Birthe Mühlhoff, Dinslaken

HANNAH GURMAN

ist Associate Professor an der Gallatin School of Individualized Study der New York University.
hrg2@nyu.edu

KAETEN MISTRY

ist Associate Professor an der School of Art, Media and American Studies der University of East Anglia.
k.mistry@uea.ac.uk

STAATSGEHEIMNISSE VERPFEIFEN?

Whistleblowing im demokratischen Rechtsstaat

Bernhard W. Wegener

Den prominentesten Whistleblowern unserer Zeit und ihren Helfern geht es nicht gut. Edward Snowden, der die anlasslose weltweite Kommunikationsüberwachung des US-Geheimdienstes NSA öffentlich machte, muss als neurussischer Staatsbürger in Moskau leben. Julian Assange, Gründer der Enthüllungsplattform WikiLeaks, ist Opfer einer seit fast 13 Jahren andauernden kafkaesken Freiheitsberaubung ohne Anklage. Chelsea Manning, die Kriegsverbrechen US-amerikanischer Soldaten im Irak aufdeckte, versuchte sich in einem US-Gefängnis umzubringen. Nur der unlängst mit 92 Jahren verstorbene Daniel Ellsberg, der der „New York Times“ die „Pentagon Papers“ zuspielte und so enthüllte, dass die US-Regierung jahrelang Öffentlichkeit und Kongress über den Vietnamkrieg belogen hatte, konnte ein relativ ungestörtes Leben genießen. Grob illegale Machenschaften der Nixon-Administration ließen den gegen ihn angestregten Prozess platzen.⁰¹

DIE USA ALS ZWEIFELHAFTES VORBILD

Demokratische Rechtsstaaten – an ihrer Spitze die USA – haben ein schwieriges Verhältnis zu denjenigen, die aus Gewissensgründen und mit den besten Intentionen Staatsgeheimnisse der Öffentlichkeit zugänglich machen. Auch wenn diese Whistleblower weiten Teilen der Öffentlichkeit als Helden gelten: Ihre staatliche Verfolgung ist eben darum kaum weniger gnadenlos. Explizites Ziel dieser Verfolgung ist die Vergeltung der als Verrat⁰² empfundenen Informationspreisgabe und die maximale Abschreckung möglicher Nachahmer. Die strafrechtliche Verfolgung stützt sich in den USA insbesondere auf den Espionage Act von 1917 und damit auf ein aus Kriegszeiten stammendes, in seinen Tatbestandsmerkmalen konturenloses und in seinen Strafandrohungen drakonisches Instrument zur Verfolgung staats-

gefährdenden Verrats.⁰³ Kennzeichen der auf dieser Grundlage erfolgenden staatlichen Strafverfolgung ist die Nichtberücksichtigung der Motive der Whistleblower. Diese dürfen in den einschlägigen Verfahren mitunter nicht einmal vorgebracht werden.⁰⁴

All das ist umso bemerkenswerter, als gerade die USA als Mutterland der Whistleblower-Schutzgesetzgebung gelten.⁰⁵ Erklärtes Ziel dieser Gesetzgebung ist die Aufdeckung von Missständen verschiedenster Art in privatwirtschaftlichen Unternehmen wie in der öffentlichen Verwaltung. Die Öffentlichkeit, die Legislative und die Exekutive selbst sollen durch Hinweisgeber in die Lage versetzt werden, ihrer Aufgabe als Kontrollorgane des demokratischen Gemeinwesens effektiv nachzukommen. Zu diesem Zweck werden Hinweisgeber unter besonderen Schutz gestellt; Nachteile sollen ihnen nicht entstehen. Manche Whistleblower-Gesetzgebung sieht sogar eine Belohnung und/oder Auszeichnung von Hinweisgebern vor. Außerdem werden mitunter spezielle Einrichtungen zur organisationsinternen oder -externen Meldung von Missständen in Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung geschaffen.

Diese Schutzgesetzgebung kommt denen, die echte oder vermeintliche staatliche Fehlentwicklungen aufzudecken suchen, aber regelmäßig nicht zugute. Ursächlich dafür sind vielfältige Ausnahmen im Hinweisgeberschutz.⁰⁶ So werden etwa Tätigkeiten der Geheimdienst- und Sicherheitsbehörden oft pauschal aus dem Whistleblower-Schutzregime ausgeklammert. Ausgenommen sind regelmäßig auch solche Hinweise, die sich aus Dokumenten oder Informationen ergeben, die ihrerseits als geheim klassifiziert sind. Gerade diese Geheimhaltungs-klassifizierung erweist sich in den USA schon seit Jahrzehnten als immer weiter um sich greifendes Gesamtproblem. Hier hat sich eine Manie der übermäßigen Geheimklassifizierung, in den

USA spricht man von *overclassification*,⁰⁷ entwickelt, die einen rationalen Umgang mit behördlichen Informationen im demokratischen Rechtsstaat inzwischen insgesamt gefährdet. Die politischen Auseinandersetzungen über den Umgang mit als geheimhaltungsbedürftig klassifizierten Unterlagen durch die Präsidenten Joe Biden und Donald Trump sind dafür nur Beispiele. Die jüngste der gegen den ehemaligen Präsidenten Trump erhobenen Klagen dreht sich exakt um dessen Umgang mit solchen Dokumenten – und stützt sich wiederum wenigstens teilweise auf den so umstrittenen Espionage Act von 1917.

Die Geheimhaltung staatlicher Informationen ist damit – wie es sich schon in der seinerzeit mit wahlentscheidenden Affäre um den richtigen Umgang mit E-Mails durch die damalige US-Außenministerin Hillary Clinton abzeichnete – auch über den Kreis der eigentlichen Whistleblower-Problematik hinaus zu einem zentralen Instrument der politisch-administrativen Auseinandersetzung avanciert. Das erscheint umso problematischer, als in einer Situation grassierender *overclassification* der rechtlich einwandfreie Umgang mit den staatlichen Geheimhaltungsverlangen immer komplexer und unberechenbarer wird.

Die exzessive Einstufung staatlicherseits verwalteter Informationen ist dabei vielfältig motiviert. Sie dient den Institutionen und den ein-

zelnen Amtsträgern als Instrument eigener Absicherung gegenüber politischer und haftungsrechtlicher Verantwortlichkeit. Sie entspricht dem schon von Max Weber eingehend beobachteten und analysierten bürokratischen Impuls zur Sicherung des eigenen überlegenen Wissens gegenüber dem Informationsverlangen Dritter und der Öffentlichkeit.⁰⁸ Gerade dieser Gesichtspunkt spielt in den USA, die grundsätzlich weitreichende Informationszugangsrechte nach dem Freedom of Information Act und umfangreiche rechtliche Garantien der freien Presseberichterstattung kennen, eine wichtige Rolle.⁰⁹

Die Geheimhaltung erlaubt darüber hinaus insbesondere den Spitzen der Exekutive einen strategischen Umgang mit Herrschaftswissen. Die gezielte selektive Offenbarung eigentlich als geheim klassifizierter Informationen ist ein wesentliches Instrument im Umgang mit den Medien, der Öffentlichkeit und mit dem politischen Gegner. Zu Recht wird in der einschlägigen Literatur darauf hingewiesen, dass die allermeisten und praktisch bedeutsamsten informationellen Leaks von den politischen Behördenleitungen lanciert werden. Diese Durchstechereien an interessierte Kreise oder die Medien sind ein wesentliches politisches Machtinstrument, das seinerseits auf der Basis einer ausgeprägten Geheimhaltungskultur floriert. Strafrechtlich verfolgt werden diese High-Level-Leaker nur in den seltensten Fällen. So erweist sich auch die strafrechtliche Verfolgung von unautorisiert-

01 Vgl. den Nachruf auf Ellsberg von Michael Sontheimer, „Whistleblower sind Helden“, 17.6.2023, www.spiegel.de/a-5e41331e-bed7-410e-86cf-ef666049dad1.

02 Zum Begriff des Verrats im US-amerikanischen Kontext vgl. J. Richard Broughton, *The Snowden Affair and the Limits of American Treason*, in: *Lincoln Memorial University Law Review* 3/2015, S. 5–35. Zur Ethik der Täter und ihrer Taten siehe Candice Delmas, *The Ethics of Government Whistleblowing*, in: *Social Theory and Practice* 1/2015, S. 77–105; Patrick D. Anderson, *On Moderate and Radical Government Whistleblowing: Edward Snowden and Julian Assange as Theorists of Whistleblowing Ethics*, in: *Journal of Media Ethics* 3/2022, S. 38–52.

03 Vgl. z. B. Markus C. Schulte von Drach, *Mit einem 100 Jahre alten Gesetz gegen Whistleblower*, 15.6.2017, www.sueddeutsche.de/1.3544419.

04 Kritisch dazu Lindsay B. Barnes, *The Changing Face of Espionage: Modern Times Call for Amending the Espionage Act*, in: *McGeorge Law Review* 3/2014, S. 511–542; James Risen, *Rashida Tlaib is Trying to Fix the Espionage Act, But Whistleblowers are Probably Out of Luck*, 12.7.2022, <https://theintercept.com/2022/07/12/whistleblower-espionage-act-reform/>; Brit McCandless Farmer, *Reality Winner and the Debate over the Espionage Act*, 24.7.2022, www.cbsnews.com/news/reality-winner-espionage-act-60-minutes-2022-07-24.

05 Für einen internationalen Vergleich der verschiedenen Schutzregime siehe Kim Loyens/Wim Vandekerckhove, *Whistleblowing From an International Perspective: A Comparative Analysis of Institutional Arrangements*, in: *Administrative Science* 3/2018, S. 30–45.

06 Zur Rechtslage in den USA siehe Mary-Rose Papandrea, *Leaker Traitor Whistleblower Spy: National Security Leaks and the First Amendment*, in: *Boston University Law Review* 94/2014, S. 449–544; Jason Zenor, *Damming the Leaks: Balancing National Security, Whistleblowing and the Public Interest*, in: *Lincoln Memorial University Law Review* 3/2015, S. 61–90.

07 Vgl. Barnes (Anm. 4), S. 538.

08 Vgl. zu dieser Kritik Webers und ihrer historischen Bedeutung Bernhard W. Wegener, *Der Geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht*, Göttingen 2006, S. 347–352, www.oer2.rw.fau.de/files/2023/06/Habil.pdf.

09 Für einen (bislang vergeblich gebliebenen) Versuch, den aus dem Recht auf freie Meinungsäußerung des First Amendment folgenden Schutz der Presseberichterstattung auch auf die Whistleblower selbst zu erstrecken, siehe Papandrea (Anm. 6), S. 512ff.

ten Informationsweitergaben in ihrer Selektivität noch als ein wichtiges Instrument politischer Opportunität.

WHISTLEBLOWING IN DEUTSCHLAND

Deutschland ist sicher keine Gesellschaft mit einer ausgeprägten Kultur des Whistleblowings. Dem steht die traditionelle Praxis der administrativen Regelgeheimhaltung und Amtsverschwiegenheit ebenso entgegen wie die Diskreditierung jeden „Denunziantentums“ durch die entsprechenden Negativverfahren unter dem Nationalsozialismus und in der DDR. Immerhin zählt die „Spiegel-Affäre“ von 1962 – nicht zuletzt wegen der Darstellung durch den „Spiegel“ selbst¹⁰ – zu den Gründungsmythen des deutschen Investigativjournalismus, der dank dieser Affäre auch schon zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt eine verfassungsgerichtliche Absicherung erfahren hat.¹¹ Die Geschichte der bekanntesten Deutschen, die sich um eine Aufdeckung staatlicher Missstände bemüht haben, veranschaulicht aber – wie die ihrer US-amerikanischen Gegenbilder – vor allem die persönlichen Risiken, die diese Art des Whistleblowings mit sich bringen kann. Zu denken ist etwa an den Herausgeber der „Weltbühne“, Carl von Ossietzky,¹² der 1929 gemeinsam mit Walter Kreiser die heimliche und illegale Aufstellung von Luftstreitkräften der Reichswehr aufgedeckt hatte und dafür vom Reichsgericht wegen des Ver-

rats militärischer Geheimnisse zu 18 Monaten Gefängnis verurteilt worden war.

Für die rechtliche Beurteilung des Whistleblowings avant la lettre im Nachkriegsdeutschland wurde dann Werner Pättsch zur anstoßgebenden Figur. 1963 hatte Pättsch – Edward Snowden nicht unähnlich¹³ – als Mitarbeiter des Verfassungsschutzes dessen illegale Praxis einer bei den US-amerikanischen und britischen Geheimdiensten in Auftrag gegebenen Post- und Telefonüberwachung deutscher Staatsbürger öffentlich gemacht. Der damalige Bundesinnenminister Hermann Höcherl hatte schon im Zuge der „Spiegel-Affäre“ wegen der von der deutschen Polizei veranlassten und „etwas außerhalb der Legalität“ angesiedelten Festnahme des deutschen „Spiegel“-Redakteurs Conrad Ahlers in Franco-Spanien den ihm unterstellten Beamten keine „moralische[n] Vorwürfe“ machen wollen.¹⁴ Zu der von Pättsch aufgedeckten Abhörpraxis des Verfassungsschutzes meinte er dementsprechend lapidar, seine Beamten könnten „nicht den ganzen Tag mit dem Grundgesetz unter dem Arm herumlaufen“.¹⁵

Für Werner Pättsch dagegen kam ein solches rechtsstaatliches Augenzwinkern nicht zur Anwendung. Die Bundesanwaltschaft brachte seine Tat als staatswohlgefährdende Preisgabe von Staatsgeheimnissen zur Anklage und forderte zwölf Monate Haft ohne Bewährung. Der Bundesgerichtshof (BGH) dagegen war in seinem Urteil¹⁶ ersichtlich um eine abwägende Entscheidung bemüht.¹⁷ So betonte er die Bedeutung des

10 Vgl. dazu Wolfgang Hoffmann-Riem, Die Spiegel-Affäre 1962 – ein Versagen der Justiz?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 8/2012, S. 225–229.

11 Vgl. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64, 5. 8. 1966 – Spiegel. Zwar wies das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde des „Spiegel“ gegen die Durchsuchung seiner Redaktionsräume und die Beschlagnahme von Dokumenten mit denkbar knapper Mehrheit zurück. Die Entscheidung enthielt aber auch eine eingehende Würdigung der Bedeutung der Pressefreiheit im demokratischen Rechtsstaat und der sich daraus ergebenden Garantien.

12 Ossietzky kann als Journalist sicher nicht als Whistleblower im engeren Sinne angesehen werden. Die hier entscheidende Intention der Aufdeckung staatlicher Missstände erlaubt aber eine solche Zuordnung. Bezeichnenderweise wurde auch Edward Snowden 2014 von der Internationalen Liga der Menschenrechte mit der Carl-von-Ossietzky-Medaille ausgezeichnet. Vgl. dazu Julian Dörr/Verena Diersch, Zur Rechtfertigung von Whistleblowing: Eine ordnungsethische und legitimierungstheoretische Perspektive der Whistleblower-Fälle Carl von Ossietzky und Edward Snowden, in: Zeitschrift für Politik 4/2017, S. 468–492.

13 Vgl. David Johst, Whistleblower Werner Pättsch – Der Edward Snowden der Sechziger, 7. 11. 2013, www.zeit.de/2013/46/abhoer-ffaere-werner-paetsch-1963.

14 Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 4/46 vom 8. 11. 1962, S. 2017f.

15 Vgl. Gutes Gewissen, 17. 9. 1963, www.spiegel.de/a-7e9f3625-0002-0001-0000-000046172002.

16 BGH, 8 StE 1/65, 8. 11. 1965, z. B. in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1966, S. 1227 ff. – Pättsch.

17 Die rechtspolitische Beurteilung der BGH-Entscheidung war schon seinerzeit hoch umstritten. Vgl. z. B. Adolf Arndt, Die Kunst im Recht, in: NJW 1966, S. 25–28; Pättsch-Urteil – Wägen, Wägen, 20. 3. 1966, www.spiegel.de/a-a91a9b8a-0002-0001-0000-000046266055; Wolfgang Zillmer, Ist die Preisgabe illegaler Staatsgeheimnisse strafbar?, in: NJW 1966, S. 910 ff. Sie ist es bis heute geblieben. Vgl. einerseits Johst (Anm. 13, „Bruch mit der staatsautoritären Tradition“), andererseits Robert Brockhaus/Simon Gerdemann/Christian Thönnies, Immer noch lückenhaft. Zum aktuellen Regierungsentwurf für ein Whistleblower-Schutzgesetz, 8. 8. 2022, <https://verfassungsblog.de/immer-noch-lueckenhaft-„restriktive-Paetsch-Rechtsprechung“>.

Grundrechts auf freie Meinungsäußerung, das auch für Amtsträger das Recht umfasse, „Mißstände im öffentlichen Leben, insbesondere Gesetzes- und Verfassungsverstöße von Behörden, mit dem Ziel ihrer Abstellung zu rügen“. Bringe eine solche „Rüge“ die Erörterung von Staats- oder Amtsgeheimnissen mit sich, so sei dies aber nur dann nicht rechtswidrig, wenn die Preisgabe auf das Notwendige beschränkt und die Rüge zunächst über die zuständige Stelle oder die Volksvertretung erfolge. Erst wenn diese interne Rüge ohne Erfolg bleibe, könne gegebenenfalls die Öffentlichkeit angerufen werden. Eine Ausnahme von dieser später als „Stufentheorie“ bezeichneten Rangfolge internen und externen Whistleblowings mochte der BGH nur (aber immerhin) dann anerkennen, wenn es sich um die Aufdeckung schwerer, nicht nur unbedeutender Verstöße gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung handelte. Nur solche Verstöße könnten auch unmittelbar der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.

Pätsch half diese Rechtsprechung nur teilweise. Der BGH übernahm nämlich – wenig plausibel – die rechtliche Argumentation des Verfassungsschutzes, wonach die eigene Überwachungstätigkeit durch die alliierten Kontrollbefugnisse gedeckt gewesen sei. Immerhin aber berücksichtigte er die inneren Vorstellungen und Intentionen Pätschs und verurteilte ihn wegen vorsätzlicher Verletzung der Amtsverschwiegenheit lediglich zu vier Monaten Haft auf Bewährung.

Die hier entwickelte – und auch vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich gebilligte¹⁸ – Stufentheorie prägt die Rechtsprechung zum Whistleblowing im demokratischen Staatswesen bis heute. Sie bringt für potenzielle Hinweisgeber vor allem das Problem mit sich, sich grundsätzlich zunächst intern und damit regelmäßig gerade bei denjenigen über die von ihnen angenommenen Missstände beschweren zu müssen, die sie für deren Urheber halten. Die Gefahr, den Tätern Gelegenheit zur Vertuschung zu geben, in der Institution kaltgestellt zu werden oder gar zum Opfer von Vergeltungsmaßnahmen zu werden, ist dabei offensichtlich. Auch dafür bot schon der Fall Pätsch entsprechendes Anschauungsmaterial. Seine Vorgesetzten waren nämlich

wenigstens teilweise in ein Netzwerk ehemaliger Nationalsozialisten und SS- und Gestapoangehörigen verstrickt. Sich ihnen gegenüber über die von ihnen angeordneten Überwachungsmaßnahmen zu beschweren, erschien Werner Pätsch nicht zu Unrecht wenig aussichtsreich und gefährlich.

DAS HINWEISGEBERSCHUTZGESETZ UND SEINE DEFIZITE

Neuere Whistleblower-Schutzgesetze relativieren daher den rechtlichen Vorrang des internen Beschwerdeweges oder schaffen ihn gänzlich ab. Das gilt auch für die Whistleblower-Richtlinie der Europäischen Union, deren Umsetzung Deutschland erst unlängst und nur mit erheblicher Verspätung gelungen ist. Kern der Umsetzung ist das Hinweisgeberschutzgesetz vom 31. Mai 2023.¹⁹ Das Gesetz gilt dabei grundsätzlich nicht nur für Hinweisgeber aus dem Bereich der Privatwirtschaft. Hinweisgeberschutz wird vielmehr auch den Beamten oder sonstigen Beschäftigten der öffentlichen Hand garantiert. Außerdem sieht das Hinweisgeberschutzgesetz – wie von der EU-Richtlinie vorgegeben – für die Hinweisgeber eine grundsätzliche Wahlfreiheit vor: Sie können sich mit ihren Hinweisen zu möglichen Missständen an eine interne oder an eine externe behördliche Meldestelle wenden. Öffentliche Arbeitgeber werden verpflichtet, für von ihnen zu bestimmende Behörden oder Organisationseinheiten interne Meldestellen vorzusehen, die eigene Hinweismeldekanäle einzurichten und zu betreuen haben. Die internen Meldestellen sollen Hinweisen auf Missstände nachgehen, Kontakt mit den Hinweisgebern halten und bei begründetem Verdacht auf eine Korrektur der Missstände durch die zuständigen Stellen hinwirken. Der Bund errichtet darüber hinaus beim Bundesamt der Justiz eine externe Meldestelle, die organisatorisch getrennt und unabhängig einen eigenen externen Meldekanal für den Bereich der Bundesverwaltung betreibt. Neben Hinweisen an diese behördlichen internen oder externen Meldestellen erlaubt das Hinweis-

¹⁸ Vgl. BVerfG, 1 BvR 690/65, 28. 4. 1970 – Pätsch. Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten siehe Jan-Philipp Redder, *Der verfassungsrechtliche Schutz von Whistleblowern*, Berlin 2020.

¹⁹ Vgl. Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, BGBl. 2023 I Nr. 140 v. 2. 6. 2023.

geberschutzgesetz unter besonderen einschränkenden Bedingungen auch die Offenlegung der mutmaßlichen Missstände gegenüber der Öffentlichkeit.

All diese neuen Möglichkeiten des Whistleblowings in der öffentlichen Verwaltung werden aber durch die Regeln des Hinweisgeberschutzgesetzes über den Schutz von Staatsgeheimnissen entscheidend relativiert. Danach fällt eine Meldung oder Offenlegung dann nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes, wenn sie Informationen beinhaltet, die die nationale Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates berühren. Ausgenommen werden auch alle Informationen von Nachrichtendiensten oder von Einrichtungen mit vergleichbar „sicherheitsempfindlichen“ Aufgaben. Nicht umfasst sind zudem Informationen, die die Vergabe sicherheitsrelevanter öffentlicher Aufträge und Konzessionen betreffen.

Der deutsche Umsetzungsgesetzgeber be ruft sich zur Rechtfertigung dieser weitreichenden Ausnahmen auf entsprechende Beschränkungen in der zugrundeliegenden EU-Richtlinie. In die Richtlinie sind diese Beschränkungen allerdings nicht aus inhaltlichen Gründen aufgenommen worden. Mit ihnen wird vielmehr allein auf die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten Rücksicht genommen. Weil der EU im Bereich des Schutzes der nationalen Sicherheit die Regelungszuständigkeit fehlt, muss sie auf entsprechende Vorgaben verzichten. Eine sachliche Rechtfertigung für den Bundesgesetzgeber, im Sicherheitsbereich nicht einmal die Einrichtung interner Meldestellen vorzusehen, ergibt sich daraus nicht. Für den Bereich der Nachrichtendienste wird dieses Defizit allerdings wenigstens teilweise durch die Möglichkeit kompensiert, sich mit Eingaben zu innerdienstlichen Missständen an das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages zu wenden.

Noch weitergehend nimmt das Hinweisgeberschutzgesetz alle Meldungen oder Offenlegungen insoweit grundsätzlich vom Schutz aus, als sie Verschluss sachen betreffen – also solche Informationen und Erkenntnisse, die von der Verwaltung selbst als geheimhaltungsbedürftig eingestuft worden sind. Gerade diese generelle Ausnahme von Verschluss sachen ist dazu geeignet, den Schutz der Hinweisgeber weit hin auszuhebeln. Denn die Einstufung als Verschluss sache kann zum einfach zu gebrauchenen

Instrument in der Hand derjenigen werden, die Missstände zu verbergen suchen. Die allzu großzügige Ausnahme des Hinweisgeberschutzgesetzes für Verschluss sachen droht damit einen weiteren Anreiz zu einer pauschalen und überzogenen Geheimhaltungs klassifizierung von Verwaltungsvorgängen zu setzen. Wie im US-amerikanischen Recht droht auch für Deutschland eine weitere Verstärkung des ohnehin schon zu beobachtenden Trends zur „Überklassifizierung“. Schon heute ist der Bundesverwaltung der Überblick über die Zahl der als Verschluss sachen eingeordneten Dokumente verloren gegangen. Der potenzielle Missbrauch der Klassifizierung als Verschluss sache liegt auch deshalb nahe, weil die Kriterien für diese Einordnung überaus unbestimmt und wenig restriktiv ausgestaltet sind und die Einordnung selbst keiner hinreichend effektiven Kontrolle und Überprüfung unterliegt.²⁰

Zu alledem ist der Bundesgesetzgeber in einem bemerkenswerten Ausdruck restaurativer bürokratischer Geheimhaltungssehnsucht²¹ so weit gegangen, selbst für den schwächsten aller Geheimhaltungsgrade, „VS-Nur für den Dienstgebrauch“, noch eine generelle Ausnahme vom Hinweisgeberschutz vorzusehen. Der in der Praxis zu beobachtende inflationäre Gebrauch dieser Verschluss sachenkategorie entwertet den Hinweisgeberschutz substanziell. Zwar sollen Informationen aus Dokumenten dieser niedrigsten Verschluss sachenkategorie wenigstens ausnahmsweise dem Hinweisgeberschutz unterfallen können. Auch dies soll aber nur für Hinweise auf strafbewehrte Verstöße gelten. Potenzielle Hinweisgeber müssen deshalb vorab die oft schwer zu beantwortende Frage nach der Strafbarkeit des von ihnen beobachteten Verhaltens klären. Auch wo ein strafbares Verhalten vorliegt, soll dann aber lediglich die Meldung an eine organisationsinterne Meldestelle zulässig sein. Auf die Effektivität solcher rein organisationsinternen Meldestellen ist aber nach den einschlägigen US-amerikanischen Erfahrungen

²⁰ Vgl. hierzu Robert Brockhaus/Simon Gerdemann/Christian Thönnies, Alles unter Verschluss. Zur Rolle von Verschluss sachen bei der Umsetzung der Whistleblowing-Richtlinie, 7. 1. 2021, <https://verfassungsblog.de/alles-unter-verschluss>; dies. (Anm. 17).

²¹ Bemerkenswert ist dies nicht zuletzt im Vergleich zu den weitaus deutlicheren Schutzbestimmungen und Transparenzambitionen im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen für ein Whistleblower-Schutzgesetz von 2018, vgl. hierzu BT-Drs. 19/4558.

nicht durchgängig Verlass.²² Der Bund traut der von ihm selbst beim Bundesamt der Justiz eingerichteten Meldestelle damit nicht einmal den verantwortungsvollen Umgang mit Verschluss-sachen der niedrigsten Geheimhaltungsstufe zu. Auch eine Offenlegung der in Verschluss-sachen dokumentierten Verstöße bleibt damit in jedem Fall ausgeschlossen.

BESSERUNG

Mit dem Inkrafttreten des Hinweisgeberschutzgesetzes ist die europäisch forcierte Chance zu einer substanziellen Erweiterung der Möglichkeiten des Whistleblowings im staatlichen Gemeinwesen einstweilig weithin vertan. Vertan ist damit auch die Chance zu einer antibürokratischen, transparenzorientierten Stärkung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Vertan ist schließlich die Gelegenheit zu einer Klärung und einfachgesetzlichen Konkretisierung der grundrechtlichen Aspekte des Whistleblowings. Anders als der US-Supreme Court²³ hat nämlich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte schon vor Jahren – in einer dem Pättsch-Fall nicht unähnlichen Konstellation – entschieden, dass die Offenlegung auch als „streng geheim“ eingestufte Dokumente unter Umständen als von der Meinungsfreiheit geschützt anzusehen ist.²⁴

Künftige Verbesserungen des Hinweisgeberschutzgesetzes bleiben deshalb ein dringendes Desiderat. Kern dieser Reformen sollte die breite und effektive Zugänglichkeit einer zentralen Meldestelle für behördeninterne Missstände auf der Ebene des Bundes und der Länder sein. Die vom Hinweisgeberschutzgesetz in

dieser Richtung unternommenen, nicht einmal halbherzig zu nennenden Schritte müssen mutig ausgreifend verstärkt werden. So muss den externen behördlichen Meldestellen die Kompetenz auch zur Prüfung von Informationen aus Verschluss-sachen zugestanden werden. Die bloße Verschluss-sachenklassifizierung darf künftig kein Instrument der Verschleierung behördlicher Missstände mehr sein. Zugleich sollte die Klassifizierungspraxis selbst kritisch hinterfragt und einer effektiven Kontrolle unterworfen werden. Und schließlich wären auch die Bedingungen zu klären, unter denen auch eine Offenlegung von staatlichem Fehlverhalten als grundrechtlich geschützter Dienst an der Gemeinschaft anzuerkennen ist.

BERNHARD W. WEGENER

ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
europarecht@fau.de

APuZ-
Newsletter
abonnieren
www.bpb.de/newsletter

Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

²² Vgl. Papandrea (Anm. 6), S. 473, S. 493, S. 542f.; Shirin Sinar, *Protecting Rights from Within? Inspectors General and National Security Oversight*, in: *Stanford Law Review* 65/2013, S. 1027–1086; Zenor (Anm. 6), S. 83.

²³ Eine eindeutige Stellungnahme des US-Supreme Courts zu dieser Frage mag ungeachtet *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410 (2006), noch ausstehen, aber wie Papandrea (Anm. 6, S. 512ff.) zu Recht ausführt, erscheint dessen bisherige Rechtsprechung in diesem Kontext „admittedly not promising“.

²⁴ EGMR, 40238/02, 8. 1. 2013 – *Bucur und Toma v. Rumänien*. Zur Notwendigkeit der Anpassung des deutschen und europäischen Rechts an diese Judikatur mit Blick auf das Whistleblowing im nicht-staatlichen Bereich siehe Frank Meyer, *LuxLeaks, Cum-Ex & Co. Neue Leitlinien des EGMR für Whistleblowing in transnationalen Kontexten und gesetzgeberischer Handlungsbedarf*, in: *Juristenzeitung* 7/2023, S. 261–270.

ZWISCHEN EU-RICHTLINIE UND POLITISCHEN PRÄFERENZEN

Das Gesetz zum Schutz von Whistleblowern

Christiane Siemes

Seit dem 2. Juli 2023 gilt nun auch in Deutschland ein Whistleblower-Schutzgesetz („Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG“) für den privaten und öffentlichen Sektor.⁰¹ Dies stellt eine große Errungenschaft dar, auch wenn das Gesetz nicht besonders ambitioniert ist. Seit 2009 waren mehrere parlamentarische Initiativen zur Verbesserung des Whistleblower-Schutzes im Bundestag gescheitert; jetzt aber war wegen der EU-Whistleblowing-Richtlinie (WBRL) eine Kodifizierung unausweichlich.

Eigentlich wäre die WBRL schon bis zum 17. Dezember 2021 auf nationaler Ebene umzusetzen gewesen. Ende Januar 2022 leitete die Europäische Kommission deswegen förmliche Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und 23 weitere Mitgliedstaaten ein. Am 15. Februar 2023 entschied sie, gegen Deutschland sowie Estland, Italien, Luxemburg, Polen, Spanien, Tschechien und Ungarn Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu erheben. Estland und Polen sind noch immer säumig.

Eine gesetzliche Regulierung zum Whistleblowing wurde hierzulande bisher, wie in den meisten anderen Mitgliedstaaten auch, lediglich in Form von sektor- beziehungsweise themenspezifischen Vorschriften vorgenommen. Diese gehen oftmals ebenfalls auf Unionsrecht zurück, wie zum Beispiel § 17 Absatz 2 des Arbeitsschutzgesetzes, § 4d des Finanzdienstleistungsgesetzes oder § 5 Nummer 2 des Geschäftsgeheimnisgesetzes. Auch das Bundesbeamtenengesetz und das Beamtenstatusgesetz enthalten Regelungen zum Whistleblowing. Kürzlich hat die neue Pflicht zur Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens für größere Unternehmen nach § 8 Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz Aufmerksamkeit erregt.

Weitgehend war Whistleblowing jedoch rechtlich nach allgemeinen gesetzlichen Vorschriften und gegebenenfalls anhand konkretisierender

Rechtsprechung zu beurteilen. Ein Schwerpunkt liegt hier bei arbeitsgerichtlichen Entscheidungen zur Wirksamkeit von Kündigungen.⁰² In diesem Zusammenhang hat auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum Schutz von Whistleblowing nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewisse Bedeutung erlangt.⁰³

Bereits seit 2010 war in internationalen Standards und Leitfäden unter anderem des Europarats, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und von Transparency International eine Verbesserung des Whistleblower-Schutzes durch eine umfassende Gesetzgebung gefordert worden.

Die WBRL legt nun gemeinsame Mindeststandards mit einem hohen Schutzniveau für Personen fest, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. Hierdurch soll in erster Linie die Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik in bestimmten Bereichen verbessert werden. Weiterhin wird mit ihr angestrebt, der Fragmentierung des Whistleblower-Schutzes innerhalb der EU entgegenzuwirken und die Rechtssicherheit zu erhöhen. Potenzielle Whistleblower sollen ermutigt werden.⁰⁴

Die Beschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs auf Verstöße gegen Unionsrecht im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 WBRL korrespondiert mit den für die Richtlinie gewählten Kompetenzgrundlagen.⁰⁵ Jedoch wird in Artikel 2 Absatz 2 WBRL klargestellt, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, den Schutz nach nationalem Recht auch auf andere Bereiche oder Rechtsakte auszudehnen. Auf diese Weise könnte ein umfassender und kohärenter Rahmen für den Schutz von Whistleblowern gewährleistet werden. Nur Deutschland und das Vereinigte Königreich stimmten seinerzeit der WBRL im Rat der EU nicht zu, sondern enthielten sich.

SCHWIERIGER POLITISCHER ENTSTEHUNGSPROZESS

Dem Erlass des HinSchG ging ein langwieriger und schwieriger politischer Entscheidungsprozess voraus. Bereits in der 19. Legislaturperiode, im Dezember 2020, hatte das damals SPD-geführte Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der WBRL vorgelegt.⁰⁶ Dieser galt seit Ende April 2021 als gescheitert. Der Koalitionspartner CDU/CSU lehnte insbesondere die vorgesehene Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereichs auch auf Verstöße gegen originär nationale Rechtsvorschriften ab.⁰⁷ Auch angesichts der am 26. September 2021 anstehenden Bundestagswahl war damit absehbar, dass Deutschland die Frist zur Umsetzung der WBRL nicht würde einhalten können.

Im April 2022 veröffentlichte das nun FDP-geführte Bundesjustizministerium einen neuen Referentenentwurf.⁰⁸ Dieser lehnte sich an den gescheiterten Entwurf an, enthielt aber auch mehrere Änderungen und Ergänzungen. Das Bundeskabinett beschloss Ende Juli 2022 den Regierungsentwurf, der dann am 19. September in den Bundestag eingebracht wurde.⁰⁹ Wie sich herausstellte, waren die vielfältigen Kritikpunkte aus Praxis und Wissenschaft an dem Referentenentwurf¹⁰ ebenso wie die in der juristischen Literatur erhobenen Bedenken weitgehend unberücksichtigt geblieben. Am 16. Dezember 2022 nahm der Bundestag den Gesetzentwurf in einer durch den Rechtsausschuss geänderten Fassung gegen die Stimmen der Frakti-

onen der CDU/CSU und der AfD bei Enthaltung der Linksfraktion an.¹¹

Nicht ganz überraschend erhielt das Gesetz in der Plenarsitzung des Bundesrates vom 10. Februar 2023 aufgrund fehlender Zustimmung der Länder mit Regierungsbeteiligung von CDU und CSU keine Mehrheit.¹² Vertreter der Unionsparteien verwiesen darauf, dass die WBRL mit „mehr Augenmaß“ umgesetzt werden müsse. Das Gesetz führe gerade in schwierigen Zeiten zu hohen Kosten und zusätzlicher Bürokratie vor allem für kleine und mittlere Unternehmen. Weitere Kritikpunkte waren insbesondere die Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereichs als zu weitgehend sowie die im Rechtsausschuss beschlossene Pflicht, auch anonyme Meldekanäle ab dem 1. Januar 2025 vorzuhalten.¹³

Der Höhepunkt des politischen Streits war jedoch erreicht, als die Ampel-Fraktionen im März 2023 zwei neue Gesetzentwürfe zur Umsetzung der WBRL in den Bundestag einbrachten, von denen nach ihrer Einschätzung nur einer der Zustimmung des Bundesrates bedurfte.¹⁴ Das Paket stellte in erster Linie eine Aufspaltung des im Dezember 2022 beschlossenen Gesetzes dar. Diese legislative Vorgehensweise hielten CDU/CSU und einige Sachverständige in der öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss am 27. März 2023 für verfassungsrechtlich problematisch.¹⁵ Zudem wurde eine inhaltlich divergierende Umsetzung der WBRL befürchtet.

Die für den 30. März 2023 vorgesehene Beschlussfassung über beide Gesetzesvorlagen im Bundestag wurde wenige Stunden vor der Ab-

01 Vgl. Bundesgesetzblatt 2023 I Nr. 140, Art. 1 des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

02 Siehe nur Bundesarbeitsgericht (BAG), Urt. v. 3.7.2003, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 2004, S. 427 ff.; BAG, Urt. v. 15.12.2016, in: NZA 2017, S. 703 ff.; LAG Köln, Urt. v. 2.2.2012, in: NZA-Rechtsprechungs-Report Arbeitsrecht 2012, S. 298 ff.

03 Siehe insb. EGMR, Urt. v. 21.7.2011, Nr. 28274/08 – Hejnisch v. Deutschland; EGMR, Urt. v. 17.9.2015, Nr. 14464/11, Langner v. Deutschland.

04 Siehe insb. Erwägungsgründe 1–5, 46, 88 WBRL; Christiane Siemes, Die Whistleblowing-Richtlinie der EU: Perspektiven für die Rechtsdurchsetzung, Stuttgart u. a. 2021, S. 51.

05 Vgl. Siemes (Anm. 4), S. 54, S. 119.

06 Vgl. den Referentenentwurf unter www.whistleblower-net.de/wp-content/uploads/2021/02/2020_11_26-Referentenentwurf-Whistleblowing-BMJV-1.pdf.

07 Vgl. Koalition scheidet bei Whistleblowing Gesetz, 28.4.2021, www.sueddeutsche.de/1.5278761.

08 Vgl. Entwurf v. 13.4.2022, abrufbar unter www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2022_Hinweisgeberschutz.html.

09 Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 20/3442.

10 Rund 50 Stellungnahmen gingen ein, abrufbar unter www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2022_Hinweisgeberschutz.html.

11 Vgl. Bundesratsdrucksache (BR-Drs.) 20/23.

12 Vgl. Nils Wischmeyer, Whistleblower-Gesetz droht erneute Verzögerung, 8.2.2023, www.sueddeutsche.de/1.5747126.

13 Vgl. BR-Plenarprotokoll 1030, S. 3 ff.; Marcus Jung, Der Bundesrat hält das Hinweisgeberschutz-Gesetz auf, 10.2.2023, www.faz.net/18668473.html.

14 BT-Drs. 20/5991 u. BT-Drs. 20/5992; vgl. dazu BT-Plenarprotokoll 20/92 (neu), S. 1191C, S. 11092A, S. 11096B–D; Corinna Budras/Marcus Jung, Ein „einmaliger Tiefpunkt in der Verfassungsgeschichte“, 4.4.2023, www.faz.net/18795602.html.

15 Vgl. dazu die Stellungnahmen von Winfried Kluth und Gregor Thüsing, abrufbar unter www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw13-pa-recht-hinweisgeber-938856; BT-Drs. 20/6193 (Beschlussfassung und Bericht), S. 9 f.

stimmung von der Tagesordnung genommen. Ebenso entfiel das Votum über den Antrag der CDU/CSU-Fraktion auf Anrufung des Vermittlungsausschusses zu dem am 16. Dezember 2022 beschlossenen Gesetz. Anfang April 2023 entschied die Bundesregierung, ihrerseits die Einberufung des Vermittlungsausschusses zu verlangen. Am 9. Mai 2023 erzielten die Vertreter/-innen von Bundestag und Bundesrat eine Einigung.¹⁶ Der Bundestag nahm den Vorschlag am 11. Mai gegen die Stimmen der AfD bei Enthaltung der Linken an. Der Bundesrat stimmte dem Gesetz am Tag darauf zu.

Der gefundene Kompromiss umfasste eine überschaubare Anzahl von Änderungen. Entsprechend der Position der Bundesregierung blieben beim sachlichen Anwendungsbereich die Verstoßmaterien unangetastet. Dagegen setzte sich die CDU/CSU bei den anonymen Meldungen durch. Zudem wurde eine Bestimmung zur Ermutigung potenzieller Whistleblower zugunsten einer vorrangigen internen Meldung ergänzt. Weitere Elemente waren etwa die Streichung des im Rechtsausschuss eingefügten Anspruchs auf immateriellen Schadenersatz bei Repressalien und eine Halbierung des Bußgeldrahmens für bestimmte Verstöße gegen das HinSchG auf 50 000 Euro.

ZIELE UND INHALTE DES HINWEISGEBERSCHUTZGESETZES

Neben der Umsetzung der WBRL zielt das Hinweisgeberschutzgesetz laut der Begründung des Regierungsentwurfs darauf ab, den Schutz von Whistleblowern in Deutschland „wirksam und nachhaltig“ zu verbessern. Des Weiteren sollen Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für Whistleblower und andere Beteiligte geschaffen werden. Zugleich wird Wert darauf gelegt, dass „bürokratische Belastungen“ für Unternehmen und die öffentliche Verwaltung „handhabbar bleiben“.¹⁷ Der Gesetzgeber hat sich im Wesentlichen auf eine 1:1-Umsetzung der Richtlinie beschränkt und auch kaum günstigere Bestimmungen für die Rechte von Whistleblowern geschaffen, wie es nach Artikel 25 Absatz 1 WBRL möglich gewesen wäre. Stattdessen lassen sich aber mehrere Punkte anführen, die auf eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie hindeuten.

¹⁶ BT-Drs. 20/6700 (Beschlussempfehlung).

¹⁷ BT-Drs. 20/3443, S. 1 f., S. 31, S. 37.

Das HinSchG enthält 42 zum Teil umfangreiche Vorschriften. Der persönliche Anwendungsbereich erfasst natürliche Personen, „die im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit oder im Vorfeld einer beruflichen Tätigkeit Informationen über Verstöße erlangt haben und diese an die nach diesem Gesetz vorgesehenen Meldestellen melden oder offenlegen“ („hinweisgebende Personen“, § 1 Absatz 1 HinSchG). Vorschriften in anderen Zusammenhängen ist zu entnehmen, dass hierunter „Beschäftigte“ fallen können, wie etwa Arbeitnehmer/-innen oder Beamte/-innen (§ 3 Absatz 8), außerdem Leiharbeiter/-innen sowie sonstige natürliche Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit dem zur Einrichtung einer internen Meldestelle Verpflichteten in Kontakt stehen (§ 16 Absatz 1 Satz 1–3). Hierunter fallen nach der Regierungsbegründung unter anderem Selbstständige, Freiwillige und Organmitglieder von Gesellschaften sowie Personen, die für (Unter-)Auftragnehmer oder Lieferanten arbeiten.¹⁸ Damit wird Artikel 4 Absatz 1 lit. b–d WBRL weniger konkret als in fast allen anderen Mitgliedstaaten umgesetzt.¹⁹

Eine wichtige Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs ist, dass die Schutzmaßnahmen auch für mit dem Whistleblower verbundene Personen entsprechend gelten können, etwa für bestimmte vertrauliche Unterstützer/-innen und Dritte (zum Beispiel Kolleg/-innen oder Familienmitglieder; § 34). Die betreffende Vorschrift ist sowohl im Hinblick auf die personelle Abgrenzung als auch die Schutzvoraussetzungen teilweise nicht richtlinienkonform.²⁰ Weiterhin wird in § 1 Absatz 2 des Gesetzes betont, dass auch Personen geschützt werden, die Gegenstand einer Meldung oder Offenlegung sind, sowie sonstige betroffene Personen, worunter zum Beispiel potenzielle Zeugen fallen.

Der sachliche Anwendungsbereich umfasst nach § 2 Absatz 1 Nr. 3–9 „Informationen über

¹⁸ BT-Drs. 20/3442, S. 56, S. 81.

¹⁹ Mit nicht überzeugender Begründung dafür BT-Drs. 20/3442, S. 56; kritisch auch Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 22/2022, Mai 2022, S. 8; Deutscher Anwaltverein, Stellungnahme Nr. 23/2022, Mai 2022, S. 11; jeweils abrufbar unter www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2022_Hinweisgeberschutz.html.

²⁰ Vgl. zu § 33 HinSchG im Referentenentwurf v. 26. 11. 2020 Christiane Siemes, Der Schutz verbundener Personen nach der EU-Whistleblowing-Richtlinie und seine Umsetzung in deutsches Recht, in: Corporate Compliance Zeitschrift (CCZ) 1–2/2022, S. 7–13.

Verstöße“ (§3 Absatz 2) in bestimmten von der WBRL vorgegebenen Rechtsbereichen, zum Beispiel bei Finanzdienstleistungen, öffentlicher Auftragsvergabe, Umweltschutz und Wettbewerbsbeschränkungen. Dabei kann es sich grundsätzlich um Verstöße gegen nationales Bundes- oder Landesrecht oder gegen unmittelbar geltendes Recht der EU oder der Europäischen Atomgemeinschaft handeln. Durch die Ausdehnung auch auf originär nationale Vorschriften sollen Rechtssicherheit geschaffen und Wertungswidersprüche vermieden werden.²¹ Auch in der Literatur war die Notwendigkeit, mindestens auch korrespondierendes Recht nationaler Herkunft einzubeziehen, praktisch einhellig befürwortet worden.²² Um wiederum Wertungswidersprüche gegenüber der WBRL zu vermeiden, wurden auch Informationen über straf- und bußgeldbewehrte Verstöße aufgenommen, letztere, „soweit die verletzte Vorschrift dem Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane dient“ (§2 Absatz 1 Nummer 1 und 2). Diese Einschränkung war in dem Entwurf aus der vorangegangenen Legislaturperiode noch nicht enthalten. Im Rechtsausschuss wurde, auch vor dem Hintergrund der aufgekommenen Diskussion über sogenannte Reichsbürger/-innen im öffentlichen Dienst, ein Tatbestand verfassungsfeindlicher Äußerungen von Beamt/-innen ergänzt (§2 Absatz 1 Nummer 10).²³ Hingegen ist – anders als im Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien angekündigt²⁴ und teilweise öffentlich gefordert – ein erhebliches, das öffentliche Interesse (besonders) berührendes legales Fehlverhalten nicht umfasst.

Bestimmte Meldungen oder Offenlegungen sind zum Schutz besonderer Geheimhaltungsinteressen ausdrücklich ausgenommen (§5). Dies gilt unter anderem für Informationen, die die öffentliche Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates betreffen sowie für von Nachrichtendiensten stammende oder als Verschlusssachen eingestufte Informationen (mit einer engen Ausnahme).

21 Vgl. BT-Drs. 20/3443, S. 2, S. 34, S. 48, S. 58.

22 Vgl. Siemes (Anm. 4), S. 55, S. 121.

23 Vgl. BT-Drs. 20/4909 (Beschlussempfehlung und Bericht), S. 52.

24 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Berlin 2021, S. 111.

Der regulatorische Schwerpunkt des HinSchG liegt bei internen und externen Meldungen (§§7 bis 31). Beschäftigungsgeber beziehungsweise von den obersten Bundes- oder Landesbehörden festgelegte Organisationseinheiten mit jeweils in der Regel mindestens 50 Beschäftigten sind verpflichtet, mindestens eine interne Meldestelle einzurichten (§12 Absatz 1 Satz 1–3 und Absatz 2). Von der Übergangsfrist für private Beschäftigungsgeber mit in der Regel 50 bis 249 Beschäftigten (§42 Absatz 1) ist freilich nicht mehr viel übrig. Eine weitere, ebenfalls von der WBRL vorgegebene Erleichterung besteht darin, dass solche privaten Beschäftigungsgeber eine gemeinsame Meldestelle betreiben können (§14 Absatz 2). Die vorsätzliche Nichterfüllung der Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb einer internen Meldestelle ist über die WBRL hinausgehend mit einem Bußgeld von bis zu 20 000 Euro bewehrt (§40 Absatz 2 Nummer 2; Absatz 6 Satz 1). Diese Regelung wurde im Vorfeld mitunter als Misstrauensbekundung gegenüber Unternehmen kritisiert;²⁵ ihre Anwendbarkeit erst ab Dezember 2023 ist auf das Vermittlungsverfahren zurückzuführen (§42 Absatz 2).

Externe Meldestellen sind beim Bundesamt für Justiz (BfJ) in Bonn („externe Meldestelle des Bundes“, §19 Absatz 1 Satz 1), bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und dem Bundeskartellamt angesiedelt (§§21 f.). Die BaFin und das Bundeskartellamt verfügten schon bisher über externe Meldesysteme. Des Weiteren können die Bundesländer nach Maßgabe des §20 HinSchG eigene externe Meldestellen einrichten. Die externe Meldestelle des Bundes ist für alle Meldungen zuständig, die nicht in die Sonderzuständigkeit einer anderen externen Meldestelle fallen.

An die internen und externen Meldestellen richten sich eine Reihe von Verfahrensvorgaben – von der Erteilung einer Eingangsbestätigung spätestens nach sieben Tagen über die Prüfung der Stichhaltigkeit der Meldung bis hin zu einer Rückmeldung über geplante oder ergriffene Folgemaßnahmen²⁶ innerhalb von drei Monaten (§17 und §28 Absätze 1, 2 und 4). Ein Gebot der Vertraulichkeit ist gegenüber Whistleblowern und betroffenen Personen zu beachten; allerdings gibt es Ausnahmen hiervon (§8 in Verbindung

25 Vgl. BR-Plenarprotokoll 1030, S. 5; Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Stellungnahme v. 28.9.2022, S. 15.

26 Zu diesem Begriff siehe auch die Definition in §3 Abs. 7 HinSchG.

mit § 9). Ein bereits einfach fahrlässiger Verstoß hiergegen stellt einen Bußgeldtatbestand dar (§ 40 Absatz 3 und 4).

Entsprechend dem Einigungsvorschlag im Vermittlungsverfahren „sollte[n]“ die interne und externe Meldestelle auch anonym eingehende Meldungen bearbeiten. Jedoch wird eine Verpflichtung, Systeme zur Abgabe anonymer Meldungen vorzusehen, ausdrücklich ausgeschlossen (§ 16 Absatz 1 Satz 4 und 5, § 27 Absatz 1 Satz 2 und 3).²⁷ Diese Bestimmungen stellen die vierte Regelungsversion zu dem Thema im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens dar. Fast alle anderen EU-Mitgliedstaaten haben ebenfalls keine Pflicht zur Entgegennahme und Bearbeitung anonymer Meldungen vorgesehen.

Wie von der WBRL verlangt, besteht ein Wahlrecht zwischen einer Meldung zunächst an eine interne oder unmittelbar an eine externe Meldestelle (§ 7 Absatz 1 Satz 1). Jedoch „sollten“ potenzielle Whistleblower die Meldung an eine interne Meldestelle in den Fällen bevorzugen, in denen intern wirksam gegen den Verstoß vorgegangen werden kann und sie keine Repressalien befürchten (§ 7 Absatz 1 Satz 2). Eine Nichtbefolgung bleibt ohne Auswirkungen auf den Schutz. Erst diese im Vermittlungsausschuss gefundene Regelung setzt Artikel 7 Absatz 2 WBRL ordnungsgemäß um.²⁸ Das Wahlrecht bedeutet eine Abkehr von dem in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung etablierten grundsätzlichen Vorrang eines internen Klärungsversuchs. Relativ unklar ist die Ergänzung, dass es dem Whistleblower „unbenommen“ bleibt, sich an eine externe Meldestelle zu wenden, „[w]enn einem intern gemeldeten Verstoß nicht abgeholfen wurde“ (§ 7 Absatz 1 Satz 3).²⁹ Nach der Richtlinie darf jedenfalls die Zulässigkeit einer externen Meldung nicht davon abhängen, dass das durch eine vorherige interne Meldung ausgelöste Verfahren abgeschlossen ist. Meldungen oder die Folgekommunikation zu behindern, ist ebenfalls bußgeldbewehrt (§ 40 Absatz 2 Nummer 1 und Absatz 5).

Besondere Anforderungen stellt das Gesetz an eine „Offenlegung“, worunter das Zugänglichmachen von Informationen über Verstöße gegenüber der Öffentlichkeit, etwa in den sozialen Netz-

werken oder gegenüber Medien, zu verstehen ist (§ 3 Absatz 5). Dieses Vorgehen kommt nach einer externen Meldung infrage, wenn innerhalb der maßgeblichen Rückmeldefristen keine geeigneten Folgemaßnahmen ergriffen wurden oder der Whistleblower keine Rückmeldung zu solchen Folgemaßnahmen erhalten hat (§ 32 Absatz 1 Nummer 1). Eine unmittelbare Offenlegung erfordert einen hinreichenden Grund zu der Annahme bestimmter Umstände – beispielsweise, dass der Verstoß eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses darstellt oder im Falle einer externen Meldung Repressalien zu befürchten sind (§ 32 Absatz 1 Nummer 2).

Damit einem Whistleblower die Schutzmaßnahmen zugutekommen können, muss er entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Informationen über Verstöße an eine interne oder eine externe Meldestelle mitgeteilt oder eine Offenlegung vorgenommen haben (§ 33 Absatz 1 Nummer 1 und § 3 Absatz 4). Nicht privilegiert ist demnach eine Anzeige bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft.³⁰

Eine weitere allgemeine Schutzvoraussetzung ist, dass der Whistleblower zum Zeitpunkt der Meldung oder Offenlegung zumindest „hinreichenden Grund zu der Annahme“ hatte, dass die weitergegebenen Informationen der Wahrheit entsprechen und in den gesetzlichen Anwendungsbereich fallen (§ 33 Absatz 1 Nummer 2 und 3). Dies stellt einen subjektiv-objektiven Maßstab dar.³¹ Gegebenenfalls muss der Whistleblower im Vorfeld Nachforschungen zur Wahrheit der Informationen angestellt haben.³² Seine Motivation für die Vornahme der Meldung oder Offenlegung ist hingegen, anders als bisher nach der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung, unbeachtlich.³³

Nur schwer einzuordnen ist das Verbot, unrichtige Informationen über Verstöße offenzulegen (§ 32 Absatz 2). Es geht über § 33 Absatz 1 Nummer 2 HinSchG und den Bußgeldtatbestand der Offenlegung „wissentlich“ unrichtiger Infor-

27 Dies gilt nach § 27 Abs. 1 S. 3 hinsichtlich externer Meldungen vorbehaltlich anderer spezialgesetzlicher Regelungen.

28 Vgl. bereits Siemes (Anm. 4), S. 77; siehe im Übrigen § 7 Abs. 3 S. 1 u. § 28 Abs. 1 S. 3 HinSchG.

29 Vgl. dazu auch § 22 Abs. 1 S. 2 u. BT-Drs. 20/2442, S. 84.

30 Vgl. Hellen Schilling/Lukas Danner, Hinweisgeber ohne Kronzeugenprivileg, in: Compliance Berater 10/2022, S. 371–375, hier S. 373; dagegen mit der Annahme einer „Offenlegung“ z. B. Patrick Bruns, Das neue Hinweisgeberschutzgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift 23/2023, S. 1609–1617, hier S. 1612.

31 Näher dazu sowie zum Meinungsstand Christiane Siemes, Die hinreichend begründete Annahme des Whistleblowers nach Art. 6 Abs. 1 lit. a Richtlinie (EU) 2019/1937 – Auslegung und Umsetzung, in: CCZ 10/2022, S. 293–303, hier S. 296 ff.

32 Vgl. ebd., S. 301 f.; BT-Drs. 20/3442, S. 75, S. 92, S. 97.

33 Vgl. BT-Drs. 20/3442, S. 71, S. 92.

mationen (§ 40 Absatz 1) hinaus.³⁴ Das HinSchG enthält zudem – im Unterschied zu den Gesetzen der weitaus meisten anderen Mitgliedstaaten – keine ausdrückliche Regelung, dass zunächst anonyme Whistleblower, die später identifiziert wurden, unter den allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen geschützt sind. Eine derartige Aussage im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 WBRL findet sich allein in der Regierungsbegründung.³⁵

Nach § 36 Absatz 1 HinSchG gilt gegenüber berechtigten Whistleblowern³⁶ ein Verbot von Repressalien. Dabei geht es um „Handlungen oder Unterlassungen im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit, die eine Reaktion auf eine Meldung oder Offenlegung sind und durch die der hinweisgebenden Person ein ungerechtfertigter Nachteil entsteht oder entstehen kann“ (§ 3 Absatz 6). Anders als teilweise gefordert – und abweichend von der Umsetzung in den allermeisten Mitgliedstaaten –, wurde die nicht abschließende Konkretisierung möglicher Repressalien (die 15 Fallgruppen umfasst!) nicht in das Gesetz selbst, sondern nur in die Regierungsbegründung übernommen.³⁷ Umfasst sind zum Beispiel Kündigung, Versagung einer Beförderung, Disziplinarmaßnahmen, Nichtumwandlung eines befristeten Arbeitsvertrags in einen unbefristeten Arbeitsvertrag, Rufschädigung, Entzug einer Lizenz oder Genehmigung. Ergänzt wird das Verbot durch eine im Vermittlungsausschuss restriktiver formulierte Regelung zur Beweislastumkehr hinsichtlich des Vorliegens einer Repressalie (§ 36 Absatz 2).

Als Rechtsfolge eines Verstoßes gegen § 36 HinSchG ist ein verschuldensunabhängiger Anspruch auf Schadensersatz gegen den Verursacher vorgesehen (§ 37 Absatz 1). Mit der Streichung des Anspruchs auch auf Ersatz eines immateriellen Schadens hat der Gesetzgeber allerdings sehenden Auges eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung von Artikel 21 Absatz 8 WBRL in Kauf genommen.³⁸

34 Vgl. bereits Siemes (Anm. 31), S. 300, S. 303.

35 Vgl. BT-Drs. 20/3442, S. 91; vgl. auch S. 35, S. 81, S. 86.

36 Zur entsprechenden Anwendbarkeit der §§ 35–37 HinSchG auf weitere geschützte Personen siehe § 34 HinSchG; im Folgenden wird hierauf nicht ausdrücklich eingegangen.

37 Vgl. BT-Drs. 20/3442, S. 95.

38 Siehe auch Erwägungsgrund 94 WBRL; für die unionsrechtliche Notwendigkeit eines solchen Anspruchs vgl. auch BT-Drs. 20/4909 (Beschlussempfehlung und Bericht), S. 56; außerdem z. B. Simon Gerdemann, Referentenentwurf für ein deutsches Hinweisgeberschutzgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2/2021, S. 37–40, hier S. 39; Thüsing (Anm. 15), S. 4.

Soweit ersichtlich, ist der Ausschluss eines Anspruchs auf Begründung eines Vertragsverhältnisses oder auf einen beruflichen Aufstieg gemäß § 37 Absatz 2 in der Umsetzungspraxis singulär. Dies erscheint nicht mit dem Gebot geeigneter Abhilfemaßnahmen nach Artikel 21 Absatz 6 in Verbindung mit Absatz 8 WBRL vereinbar.³⁹

Kritisch zu beurteilen ist auch, dass das HinSchG, anders als etwa das französische Loi Sapin II und das österreichische HinweisgeberInnen-schutzgesetz, keine allgemeine beziehungsweise breit gefasste Unwirksamkeitsanordnung bei Repressalien enthält, um Artikel 19 und 21 Absatz 6 WBRL umzusetzen. Lediglich in der Regierungsbegründung wird für Repressalien rechtsgeschäftlicher Art auf Nichtigkeit nach der allgemeinen Vorschrift des § 134 des Bürgerlichen Gesetzbuches verwiesen.⁴⁰ Flankiert wird das Repressalienverbot von einem Bußgeldtatbestand (§ 40 Absatz 2 Nummer 3 und Absatz 5).

Eine andere Form der Schutzmaßnahme ist der Ausschluss der rechtlichen Verantwortlichkeit des Whistleblowers für die Erlangung der gemeldeten oder offengelegten Informationen und für die Weitergabe von Informationen etwa wegen vermeintlicher Verletzung von Offenlegungsbeschränkungen, Verleumdung oder Urheberrechtsverletzung (§ 35).⁴¹ Auf der anderen Seite ist der Whistleblower zum Ersatz des aus einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Meldung oder Offenlegung unrichtiger Informationen entstandenen Schadens verpflichtet (§ 38). Die über Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 WBRL hinausgehende Einbeziehung auch grober Fahrlässigkeit dürfte richtlinienwidrig sein.⁴²

RESÜMEE UND AUSBLICK

Der Erlass des Hinweisgeberschutzgesetzes stellt zweifelsohne einen großen Fortschritt dar. Das

39 Siehe auch Erwägungsgrund 94 WBRL; vgl. Patrick Bruns, § 37 HinSchG Rn. 5, in: Beck'scher Online Kommentar Arbeitsrecht, 68. Edition, Stand: 2.7.2023; Simon Gerdemann, Stellungnahme zu den Entwürfen BT-Drs. 20/5992 u. 5991, 2023, S. 17f., www.bundestag.de/resource/blob/938470/7bc4e8f71d4828d-48742655caf1e4c7d/Stellungnahme-Gerdemann-data.pdf.

40 Vgl. BT-Drs. 20/3442, S. 95.

41 Vgl. ebd., S. 94; siehe im Übrigen auch § 6 Abs. 1 u. 2 HinSchG zum Verhältnis des HinSchG zum GeschGehG und zu bestimmten Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten.

42 Vgl. Siemes (Anm. 31), S. 302f.; anders die überwiegende Literatur.

Gesetz verbessert den Schutz vieler Whistleblower und schafft mit der Definition der Voraussetzungen für zulässiges Whistleblowing und zumindest einigen spezifischen Schutzmaßnahmen mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Damit sind positive Auswirkungen auf eine Aufdeckung, Unterbindung und gegebenenfalls Ahndung von Verstößen sowie die Prävention von Verstößen zu erwarten. Zu begrüßen ist, dass die Verstößmateriaien entsprechend dem Gesetzesbeschluss vom 16. Dezember 2022 im Vermittlungsverfahren beibehalten wurden. Positiv zu beurteilen sind auch das Wahlrecht zwischen interner und unmittelbarer externer Meldung und die Ermutigung zu einer vorrangigen internen Meldung. Immerhin hat eine kleine Anzahl von EU-Mitgliedstaaten einen zwingenden grundsätzlichen Vorrang interner Meldungen etabliert. Inwieweit sich das Konzept der weitgehenden Zentralisierung der Zuständigkeit für externe Meldungen beim BfJ bewähren wird, bleibt abzuwarten. Auf eine (erste) Prüfung der Meldung wird oftmals eine Weiterleitung an eine Fach-, Aufsichts- oder Strafverfolgungsbehörde folgen.⁴³ Eine effektive Kooperation mit anderen öffentlichen Stellen wird unabdingbar sein.⁴⁴

Dem Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens und der begleitenden Debatte sowie der Gesetzesfassung ist zu entnehmen, dass in Deutschland immer noch Vorbehalte gegenüber Whistleblowing verbreitet sind. Im Vordergrund steht dabei die Angst vor Missbrauch und einer Gefährdung des Betriebsfriedens. Das HinSchG ermutigt weniger zu Whistleblowing, als dies in der EU-Richtlinie angelegt ist. Ein Grund hierfür ist die mehrfach praktizierte Technik, Bestimmungen der WBRL nicht ausdrücklich im Gesetzestext umzusetzen. Damit sind Potenziale für einen Gewinn an Rechtssicherheit ungenutzt geblieben. Bei der fehlenden Konkretisierung des Repressalienverbots kommt hinzu, dass die vom Unionsgesetz-

geber gewollte Abschreckung gegenüber solchen Benachteiligungen so schwächer ausfällt.

Angesichts der gesetzgeberischen Zurückhaltung bei den Schutzmaßnahmen werden auch zukünftig allgemeine gesetzliche Vorschriften oder Rechtsinstitute, wie etwa der von der Rechtsprechung entwickelte Anspruch auf Geldentschädigung wegen Persönlichkeitsrechtsverletzung, ergänzend herangezogen werden müssen. Zudem ist der Gesetzgeber an mehreren Stellen das Risiko einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der WBRL eingegangen.

Über einige Streitpunkte könnte jedoch in absehbarer Zeit erneut debattiert werden. Ab Mitte 2024 ist eine nationale Evaluierung des Umsetzungsgesetzes vorgesehen. In deren Rahmen soll auch festgestellt werden, ob die Regelungen zu anonymen Meldungen funktionieren und inwieweit freiwillig anonyme Meldekanäle eingerichtet wurden. Dabei sollen auch Schadensersatzforderungen gegen Whistleblower nach § 38 HinSchG betrachtet werden.⁴⁵

Im Übrigen verweist eine vom Bundestag ebenfalls am 16. Dezember 2022 angenommene EntschlieÙung auf möglichen weiteren Diskussionsbedarf.⁴⁶ Dies betrifft unter anderem die Frage der Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs um Verstöße gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und sonstiges erhebliches Fehlverhalten von besonderem öffentlichen Interesse. Auch soll die Bundesregierung die Möglichkeit prüfen, wie finanzielle Unterstützungsangebote für Whistleblower ausgestaltet werden können. Einige Mitgliedstaaten haben freiwillig Regelungen zu finanziellen Hilfen und/oder psychologischer Betreuung für Whistleblower eingeführt. Zudem wird in der EntschlieÙung ein zügiger Aufbau einer unabhängigen Kontrollinstanz gefordert, die für Streitfragen hinsichtlich der materiellen Einstufung von Verschlussachen zuständig ist.

Mit der Umsetzung der Richtlinie wurde es jedenfalls höchste Zeit. Wegen der Zögerlichkeit des Gesetzgebers ist es nicht unwahrscheinlich, dass Deutschland infolge der von der EU-Kommission beim EuGH eingereichten Klage rund 34 Millionen Euro zahlen müssen.⁴⁷

CHRISTIANE SIEMES

ist Professorin für Wirtschaftsprivatrecht und Arbeitsrecht an der Frankfurt University of Applied Sciences, Fachbereich 3: Wirtschaft und Recht. csiemes@fb3.fra-uas.de

⁴³ Vgl. Nicholas P. Schoch/Manisha Kumar, Der neue Entwurf eines Hinweisgeberschutzgesetzes, in: Compliance Berater 6/2022, S. 181–186, hier S. 185f.

⁴⁴ § 30 HinSchG regelt dies nur grob; vgl. auch BT-Drs. 20/3443, S. 39, S. 88f.

⁴⁵ Vgl. Protokollerklärung der Bundesregierung zur Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses v. 9.5.2023, BT-Plenarprotokoll 20/103, S. 12558.

⁴⁶ Vgl. BT-Drs. 20/4909 (Beschlussempfehlung und Bericht), S. 3.

⁴⁷ Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Rs. C-149/23, ABl. C 155/43 v. 2.5.2023.

VON SCHMUTZIGEN VÖGELN UND SCHWARZEN SCHAFEN

Zur sozialen Figur des Nestbeschmutzers

Iris Hermann

Beim „Nestbeschmutzer“ oder der „Nestbeschmutzerin“ handelt es sich um einen Ausdruck, der zwar etwas altmodisch wirkt, aber dennoch häufig Verwendung findet. Gemeint ist eine Person, die Missstände in der eigenen Gruppe (Familie, Gesellschaft, Staat) aufzeigt und Kritik im Rahmen der eigenen Zugehörigkeit zu dieser Gruppe übt.

Auch wenn die Redensart „Das eigene Nest beschmutzen“ vermutlich schon vor 1000 n. Chr. verbreitet war, ist sie seit dem Spätmittelalter sicher nachweisbar. Ihr Vorbild stammt aus dem Tierreich. In der mittelalterlichen Zoologie sagte man (allerdings fälschlicherweise) dem Wiedehopf nach, er würde das eigene Nest beschmutzen, das heißt, mit dem eigenen Kot verunreinigen. Die Vorstellung, dass der Wiedehopf ein schmutziger Vogel sei, finden wir schon beim antiken griechischen Dichter Aristophanes, und sie lässt sich, so vermutet Lutz Röhrich in seinem Lexikon der sprichwörtlichen Redensarten,⁰¹ räumlich bis in den Orient verfolgen. Der spätmittelalterliche Dichter Muskatblüt schreibt: „Duosto selbe in din eigen nest/Du glichest wol den wedehoppen/Wa du dan sitzest oder stest/Darin so muostu knoppen.“ In Johann Agricolas „Auslegung gemeiner deutscher Sprichwörter“ schreibt er in Kapitel 665: „Wer in sein eygen nest scheidt, der ligt vunsannft, und ist nit ehren werdt. (...) Man sagt, daß under allen fögeln keyner in sein nest thuo denn der Widhopff, darumb er acu eyn verachter vogel ist, wiwol er eyn kron vund Kamp tregt, vnd hatt hübsche federn, denn er ist mit ehren werdt.“⁰²

Was hier auffällt, ist zweierlei: die selbstbeschädigende Komponente der Nestbeschmutzung und die ehrabschneidende Bewertung dieses Tuns durch die Außenwelt, auch außerhalb der eigenen Gruppe. Seine eigene Umgebung zu verunreinigen, die eigenen Verwandten, das eige-

ne Umfeld zu kritisieren, gilt schon seit dem späten Mittelalter als unehrbar und wird entsprechend scharf kritisiert. Der Begriff weist also eine ausgesprochen abwertende Konnotation auf. Anders konnotiert ist der „Whistleblower“, also derjenige, der andere „verpfeift“. Seine Kritik gilt, anders als beim Nestbeschmutzer, zumindest außerhalb der eigenen Gruppe als mutig und Missstände aufdeckend. Der Begriff ist demnach positiv konnotiert.⁰³

Kritik innerhalb des eigenen Umfelds wird hart sanktioniert, man hat sogar den Eindruck, viel stärker als dort, wo sie von Mitgliedern anderer Gruppen vorgebracht wird. Offensichtlich destabilisiert es die eigene soziale Identität, wenn ein Gruppenmitglied mit der eigenen Gruppe ins Gericht geht. In der Sozialpsychologie nennt man dieses Phänomen den *black sheep effect*. Demnach bewertet man abweichende Mitglieder der eigenen Gruppe negativer als vergleichbare Mitglieder einer von der eigenen sozialen Identität entfernteren Gruppe. Warum ist das so?

BLACK SHEEP EFFECT

Zur Erklärung dieses Phänomens existieren mehrere Ansätze.⁰⁴ Aus Sicht der Theorie der sozialen Identität besitzen die Gruppen, denen man angehört, einen hohen Wert für das eigene Selbstverständnis. Über sie definieren wir oft unser eigenes Selbstbild. Wenn ein Gruppenmitglied ein abweichendes Verhalten zeigt, wird es nach Auffassung dieses Ansatzes deshalb stark sanktioniert, um die eigene soziale Identität, die so wichtig für das einzelne Individuum ist, nicht zu gefährden. Das geht so weit, dass eine Gruppe solche Mitglieder, die sich über die Normen der eigenen Gruppe hinwegsetzen, ausschließt, um ihr Gruppenbild aufrechtzuerhalten. Dieser Effekt wird insbesondere dort beobachtet, wo

sich Gruppenmitglieder mit der eigenen Gruppe besonders stark identifizieren.⁰⁵ Sie sind besonders motiviert, deviantes Verhalten in der eigenen Gruppe abzustrafen.

Andere Ansätze legen nahe, dass es vielleicht weniger darauf ankommt, die soziale Identität zu schützen, als darauf, sich persönlich als Individuum von einem „schwarzen Schaf“ abzugrenzen.⁰⁶ Zudem konnte gezeigt werden, dass eine negative Bewertung und damit einhergehend auch eine härtere Sanktionierung immer dann auftritt, wenn Informationen über abweichendes Verhalten ausführlich in der Gruppe diskutiert und entsprechend differenziert verarbeitet werden konnten.⁰⁷ Es ist demnach davon auszugehen, dass der *black sheep effect* nicht nur ein Phänomen ist, das innerhalb einer Gruppe deren Struktur aufrechterhalten soll, sondern dass auch andere Faktoren eine Rolle spielen, die dafür sorgen, dass ein „schwarzes Schaf“ härter bestraft oder ausgegrenzt wird als ein Mitglied einer anderen Gruppe.

KARL KRAUS, DER NESTBESCHMUTZER

Es ist nicht nur die Sozialpsychologie, die sich mit dem hier diskutierten Phänomen beschäftigt. Insbesondere im literarischen Diskurs, vor allem aber in der österreichischen Literatur, findet sich eine reichhaltige Diskussion über Nestbeschmutzung und Nestbeschmutzer:innen. In der Literatur „zu Hause“ ist die Nestbeschmutzung insbesondere dort, wo sie polemisch wird oder selbst Gegenstand von Polemik ist.

Karl Kraus kann als derjenige gelten, der das Phänomen in die österreichische Literatur eingeführt hat, und zwar in dem Sinne, dass er die An-

würfe gegen seine Kritik an den Zuständen der österreichischen Gesellschaft selbstbewusst als Nestbeschmutzung tituliert und für sich ganz bewusst in Anspruch nimmt, ein Nestbeschmutzer zu sein:⁰⁸ „Nun, man möge zur Kenntnis nehmen, daß ich wirklich das bin, was sie mit der dümmsten, niedrigsten, ungesehensten Metapher zu bezeichnen lieben: *Der Vogel, der sein eigenes Nest beschmutzt.*“

Und er fährt fort, indem er zunächst deutlich macht, dass er als „Nest“ eben nicht die eigene Nation betrachtet, auch wenn er von dort aus argumentiert:

„Soll man dem nationalen Kretinismus ernsthaft auch noch über Prozesse der geistigen Natur Rechenschaft ablegen? Wenn er es hören will, so empfangen er das Bekenntnis, daß ich kein Vaterland habe außer meinem Schreibtisch, den ich aus irgendwelchen Gründen privater Art nicht in eine Gegend übersiedeln kann, deren Lebensform meinen Nerven tatsächlich genehmer ist und die mir vor allem den wünschenswertesten aller Vorteile bietet: daß ich da immerhin sicherer wäre, wenigstens die Sprache, in der ich denke und der ich darum als einer Herrin diene, nicht prostituiert zu sehen, nicht stündlich in Lettern und Lauten geschändet zu empfangen.“

Karl Kraus hat hier schon einen seiner Hauptkritikpunkte vorgebracht: Er sieht die Sprache in seinem „Vaterland“ verunglimpft, er spricht sogar von „prostituiert“ und „geschändet“. Ein Beispiel dafür ist die Rede von der Nestbeschmutzung. Er „reinholt“ sozusagen, biologisch ganz korrekt, den Vogel vom Vorwurf der Nestbeschmutzung und führt ihn stattdessen auf die Gemeinheit der Menschen zurück: „Ich frage den Menschen, der die Tierwelt durch den Vergleich mit sich beschimpft, der es wagt, seine schäbige Denkart in die Sphäre freier Gottesgeschöpfe einzuschmuggeln, und der seine Eitelkeit im wahrsten Sinne des Wortes mit fremden Federn schmückt – ich frage ihn, ob er denn wirklich glaubt, daß ein Vogel es vorziehen wird, das *fremde* Nest zu beschmutzen, weil der Mensch ihm das zutraut und weil er seinerseits solche Gemeinheit für praktisch hält.“

01 Vgl. Lutz Röhrich, *Lexikon der sprichwörtlichen Redensarten*, Bd. 2, Freiburg/Br. 1991⁶, S. 1089f.

02 Zitiert nach Röhrich (Anm. 1).

03 Siehe dazu die Beiträge dieses Hefts.

04 Vgl. Gerhard Reese, *Das schwarze Schaf unter uns. Warum Menschen negativ auf Nestbeschmutzer reagieren*, in: *The Inquisitive Mind* 4/2010, <https://de.in-mind.org/article/das-schwarze-schaf-unter-uns-warum-menschen-negativ-auf-nestbeschmutzer-reagieren>.

05 Vgl. Nyla R. Branscombe et al., *In-group or Out-group Extremity: Importance of the Threatened Social Identity*, in: *Personality and Social Psychology Bulletin* 4/1993, S. 381–388.

06 Vgl. Scott Eidelman/Monica Biernat, *Derogating Black Sheep: Individual or Group Protection?*, in: *Journal of Experimental Social Psychology* 6/2003, S. 602–609.

07 Vgl. Reese (Anm. 4).

08 Karl Kraus, *Der Vogel, der sein eigenes Nest beschmutzt*. Gesprochen in Paris am 9. Dezember 1927, in: *Die Fackel* Nr. 781–786 (Anfang Juni 1928; XXX. Jahr), S. 1–9, hier: S. 4f. Die folgenden Zitate finden sich ebenfalls dort. Die Fackel ist online abrufbar unter <https://fackel.oeaw.ac.at>.

Karl Kraus konfrontiert in seiner Rede die Zuhörenden also damit, dass er den Vorwurf des Schmutzes umkehrt, indem er deutlich macht, dass es ein schmutziger Vorwurf ist, der Vogelwelt zuzutrauen, ihr eigenes Nest zu beschmutzen. Und er nimmt dies gleich zum Anlass, die Redensart entsprechend zu verändern:

„Der Mensch, der die Redensart ersonnen hat, in der seine ganze Selbstsucht mit so naiver Schamlosigkeit zum Ausdruck kommt, ist da offenbar in eine falsche Redensart hineingetreten, in die vom Kuckuck, der seine Eier in fremde Nester legt, und hat diesen Akt des Egoismus in der ihm nächsten Richtung des Schmutzes ausgebaut und vertieft. Doch die Seichtigkeit des Anwurfs, der dieser Redensart zugrundeliegt, ist gar nicht auszuschöpfen. Um Schmutz handelt es sich allerdings. Aber weil der Vogel, der sein Nest schmutzig findet, *der Vogel, den sein eigenes Nest beschmutzt*, es reinigen möchte, weil er Lust und Mut hat zu dieser Arbeit, so sagen die anderen Vögel, die sich im Schmutze wohl fühlen, er ‚beschmutze‘ das Nest.“

Nicht der Nestbeschmutzer beschmutzt also das Nest, sondern er ist derjenige, der es vom Schmutz reinigt und sich dabei unweigerlich schmutzig machen muss, so lautet zusammengefasst die Argumentation. Im weiteren Verlauf seiner Rede geht Kraus wieder auf die Ebene der Sprachlichkeit zurück und lenkt seinen Blick auf die Metaphorik der Redensart:

„Der Zusammenstoß zwischen einer Wirklichkeit und einer Metapher ist immer eine Katastrophe: der Zustand der Schmutzigkeit und dessen Darstellung, die ein Beschmutzen genannt wird von jenen, die den Schmutz zwar haben, aber verbergen wollen. Nun, ich habe mein ganzes Leben hindurch nichts anderes als dieses Beschmutzen getrieben und mir dafür den Haß der Schmutzigen bis zu einem Grade zugezogen, der in der Geschichte des Geisteslebens ohne Beispiel sein dürfte.“

Karl Kraus begreift seine kritische Arbeit als Reinigungsarbeit, bei der er schmutzig wird, weil er den Dreck permanent aufspürt und seine Beschaffenheit zum Thema macht. In diesem Sinne sieht er sich als denjenigen, den das eigene Nest beschmutzt, weil so viele es verunreinigen.

Die kritische österreichische Literatur bleibt auch nach Karl Kraus mit dem Vorwurf der Nestbeschmutzung eng verbunden. Er bleibt dabei nicht auf Karl Kraus beschränkt, sondern fin-

det weitere Adressat:innen, vor allem in Thomas Bernhard und Elfriede Jelinek.⁰⁹ Robert Schindel nimmt diesen Begriff in einem seiner jüngsten Werke, dem Roman „Der Kalte“,¹⁰ wieder auf und zeigt uns seine Relevanz für die 1980er Jahre.

THOMAS BERNHARD UND ELFRIEDE JELINEK

Der Fokus der kritischen österreichischen Literatur ist spätestens seit Thomas Bernhard immer wieder darauf gerichtet, die nationalsozialistische Vergangenheit des Landes offenzulegen. Während die deutsche Beschäftigung mit der eigenen Verantwortung zumindest teilweise gelingt oder doch zumindest versucht wird, kann in Österreich davon lange Zeit nicht die Rede sein. Im Staatsvertrag zwischen Österreich und den Alliierten von 1955 wird das Land als erstes Opfer des nationalsozialistischen Nachbarn betrachtet und eine Mitverantwortung an der Judenverfolgung negiert. Erst in den 1980er Jahren richten sich österreichische Autor:innen gegen diese Geschichtsverfälschung und werden daraufhin regelmäßig als Nestbeschmutzer:innen beschimpft.¹¹

Wie äußert sich die Kritik der „Nestbeschmutzer:innen“?

In Thomas Bernhards Werk sind die vielfältigsten kritischen Schimpfkanonaden enthalten. Der Literaturwissenschaftler Manfred Jurgensen hat nur für Bernhards Drama „Elisabeth II.“ die folgenden zusammengestellt:¹²

„[D]ie Österreicher sind ein verkommenes Volk/die Österreicher hassen die Juden/und die aus der Emigration zurückgekommenen am aller-tiefsten/die Österreicher haben nichts gelernt/ein ganzes Volk als ein ganz schäbiger Charakter/die schönsten Gegenden Österreichs haben immer die meisten Nazis angezogen/wohin wir schau-

⁰⁹ Vgl. Pia Janke (Hrsg.), *Die Nestbeschmutzerin. Jelinek und Österreich*, Salzburg 2002.

¹⁰ Robert Schindel, *Der Kalte*, Berlin 2013.

¹¹ Vgl. Sanna Schulte, *Nestbeschmutzung als Konstituierung einer Theorie des Gedächtnisses*, in: Dies. (Hrsg.), *Erschriebene Erinnerung. Die Mehrdimensionalität literarischer Inszenierung*, Köln–Weimar–Wien 2015, S. 287–307.

¹² Manfred Jurgensen, *Sprachgewalt und Nestbeschmutzung bei Bernhard und Jelinek*, in: Bastian Reinert/Clemens Götze (Hrsg.), *Elfriede Jelinek und Thomas Bernhard: Intertextualität – Korrelationen – Korrespondenzen*, Berlin–Boston 2019, S. 57–71, hier S. 61.

en nationalsozialistische Gemeinheit und katholischer Schwachsinn.“

Der Blick auf Thomas Bernhards Gesamtwerk macht die grundsätzliche Ambivalenz seiner Kritik deutlich. Einerseits nimmt die Schärfe noch zu, andererseits nimmt Bernhard selbstironisch sein eigenes Werk nicht von seiner Kritik aus. Die Schärfe gipfelt darin, die Vorwürfe bis in den Wahnsinn gleiten zu lassen. „Wenn er in Korrektur erklärt“, so Jurgensen, „dass Österreichs ‚ununterbrochener Geisteszustand (...) als vollkommene Verrücktheit‘ bezeichnet werden muss, bekennt er seine krankhafte Identifizierung mit einem ‚Selbstmördervolk‘ (...), das von der eigenen sinnlosen Existenz weiß. Für Bernhards Sprachkunst folgt, dass Schreiben ‚gegen alle Vernunft‘ ist, dem ‚Naturverbrechen‘ gleich, ‚Kinder in die Welt zu setzen‘ (...)“.¹³

Thomas Bernhards Werk stellt sich ganz bewusst in die Tradition der von Karl Kraus entworfenen „Nestsäuberung“, bei dem sich der Kritiker mit dem Dreck, den er aufwirbelt, unweigerlich selbst beschmutzen muss.

Anfang der 1990er Jahre stellt die spätere Nobelpreisträgerin Elfriede Jelinek einen Zusammenhang zwischen den NS-Verbrechen und der Politik der FPÖ her. Die Ausgrenzung von Menschen sei einer der ersten Schritte in die totalitäre Herrschaft, äußert sie 1991 auf einer Demonstration gegen Fremdenhass.¹⁴ Sie kritisiert gerade die Mechanismen, die zum Vorwurf der Nestbeschmutzung führen: die Ausgrenzung Andersdenkender und die eigene Geschichtsvergessenheit.¹⁵ Noch als Nobelpreisträgerin wird Elfriede Jelinek immer wieder als Nestbeschmutzerin bezeichnet.

DIE WALDHEIMAFFÄRE IM ROMAN „DER KALTE“

Am 8. Juni 1986 wurde Kurt Waldheim im zweiten Wahlgang zum Bundespräsidenten Österreichs gewählt. Bis zu diesem Zeitpunkt konnte er auf eine große diplomatische Karriere zurückblicken: Zehn Jahre lang hatte er das wichtige Amt des Ge-

neralsekretärs der Vereinten Nationen bekleidet, zuvor war er Außenminister Österreichs gewesen. Seine Wahl, seine Person und sein Verhalten lösten eine politische Kontroverse aus, die die Grundlagen der Republik Österreich veränderte. Dabei ging es weniger um die öffentliche Bloßstellung eines NS-Täters, als vielmehr um die Art und Weise, wie sich die Nation an die NS-Verbrechen erinnerte, und darum, welche Verantwortlichkeiten sich aus diesen Verbrechen ergaben. Waldheim wurde nicht beschuldigt, ein Kriegsverbrecher zu sein. Was die Feindseligkeit erregte, war die Art und Weise, wie er seine Karriere „frisierter“, indem er seinen tatsächlichen Aufenthaltsort in den letzten Kriegsjahren verheimlichte und über seine Nähe zu dem hingerichteten Kriegsverbrecher General Alexander Löhr in Jugoslawien log. Er muss von den Massenmorden gewusst haben, auch wenn er nicht persönlich daran beteiligt war. Stattdessen berief er sich auf Gedächtnislücken und leugnete seine Mitgliedschaft in den Sturmtruppen. Waldheim blieb sechs Jahre im Amt.

In Schindels Roman, der die Waldheimaffäre thematisiert,¹⁶ tritt Waldheim von der Kandidatur zurück. Die politischen Gegner überziehen sich gegenseitig mit Schmutzkampagnen, und dass dabei Waldheim im Mittelpunkt steht, ist nicht zufällig. Vielmehr lag genau das nahe bei einem Mann, der in seiner Vergangenheit als hoher NS-Offizier immer dort zugegen war, wo „Säuberungen“ durchgeführt wurden. Schindel hat Waldheim einen langen Gedankenmonolog geschrieben, der darin gipfelt, dass sich „Johann Wais“, wie er im Roman heißt, „angegeifert“ fühlt.

Umgekehrt werden Waldheims Gegner von ihm diffamiert und als „Nestbeschmutzer“ wahrgenommen. Der Begriff wird so ausufernd und flächendeckend verwendet, dass die kritische Gegenöffentlichkeit der „Nestbeschmutzer“ diesen Begriff mitunter selbst als Kampfbegriff wählt, was unter anderem darin gipfelt, dass der „Republikanische Club“, ein Verein, der sich für Menschenrechte und Aufklärung engagiert, ein Buch herausgibt, das „Von der Kunst des Nestbeschmutzens“ heißt.¹⁷

¹³ Ebd., S. 62.

¹⁴ Vgl. Elfriede Jelinek, An uns selbst haben wir nichts. Die Rede von Elfriede Jelinek bei der Demonstration gegen Fremdenhass, in: *Salto*, 22. 11. 1991, zitiert nach Schulte (Anm. 11), S. 290.

¹⁵ Vgl. Elfriede Jelinek, Die Österreicher als Herren der Toten, in: *Literaturmagazin* 29/1992, S. 23–26.

¹⁶ Zur Waldheimaffäre siehe auch Iris Hermann, *Shit Bucket Campaigns and Nestbeschmutzer: The Waldheim Affair in Austria*, in: *Crosscurrents* 3/2019, S. 291–300.

¹⁷ Vgl. Brigitte Lehmann/Doron Rabinovici/Sibylle Summer (Hrsg.), *Von der Kunst der Nestbeschmutzung. Dokumente gegen Ressentiment und Rassismus seit 1986*, Wien 2008.

Im Roman „Der Kalte“ ist der Theaterskandal, der auf die Geschehnisse rund um die Uraufführung von Thomas Bernhards „Heldenplatz“ anspielt, Anlass, die Akteure mit dem Vorwurf der Österreichbeschimpfung und Nestbeschmutzung zu konfrontieren. Einem Journalisten wird der vor der Aufführung streng geheime Text in Auszügen zugespielt, das eigentliche Stück dadurch zwar nicht erkennbar, aber doch Trigger für eine sehr derbe Aktion: „Gegen vier Uhr nachmittags erschien vor dem Burgtheater ein großer Lastwagen. Er hielt vorschriftswidrig vor dem Eingang des Theaters. Aus der Führerkabine stiegen zwei Männer in Overalls aus, liefen nach hinten, öffneten die Ladefläche, sprangen hinauf und begannen also gleich mit Mistgabeln dreckiges Stroh, welches mit Jauche durchsetzt war, herunterzuschmeißen. (...) Menschen begannen sich anzuhäufen, umstanden den wachsenden Misthaufen und bekundeten Sympathie mit der Aktion. Einer rief: ‚Scheißts das Burgtheater zu!‘“¹⁸

Schindel hat sich eng an die tatsächlichen Ereignisse gehalten, sein Roman zeigt aus der Aufarbeitung der Waldheimaffäre und dem Theaterskandal um Bernhards „Heldenplatz“, wie häufig und facettenreich der Begriff des Nestbeschmutzers um 1986 in Wien verwendet wurde.

NESTBESCHMUTZUNG IN EINER PLURALEN WELT

Spielt der Topos der Nestbeschmutzung in einer pluralisierten und globalisierten Welt, in der Menschen sehr vielen verschiedenen Gruppen zuzurechnen sind, noch eine Rolle? Sollten uns unsere mannigfachen Zugehörigkeiten nicht daran hindern, allzu empfindlich auf abweichende Meinungen und Verhaltensweisen zu reagieren?

Diese Frage möchte ich abschließend an zwei Beispielen diskutieren. Das erste Beispiel ist ein literarisches und betrifft noch einmal einen österreichischen Text: Peter Handkes „Untertagblues“ von 2003.¹⁹ Ein Mann, von Handke als „Volksredner“, „wilder Mann“, „Spielverderber“ und „Volksfeind“ eingeführt, betritt die U-Bahn und beginnt zu reden. Zielgerichtet wendet er sich an einzelne Mitfahrer und sagt ihnen auf den Kopf zu, was er von ihnen denkt.

Worüber redet er? Der wilde Mann ist ein Intellektueller, der sich darin gefällt, seine Mitreisenden auf ihre Defizite, vor allem auf ihre Hässlichkeit, ihre Spießigkeit und ihre verpassten Lebenschancen hinzuweisen. Handkes „Volksfeind“ spricht alles aus, was ihm durch den Kopf fährt, völlig unzensiert. Das geschieht durchaus elaboriert und mit Anklängen an große literarische und mythische Traditionen. Zu Beginn spricht er die Menschen in der U-Bahn als Gemeinschaft an, er fühlt sich von ihnen verfolgt: „Und schon wieder ihr. Und schon wieder muss ich mit euch zusammen sein. Halleluja. Misere. Ebbe ohne Flut. Ihr verdammten Unvermeidlichen. Wärt ihr wenigstens Übeltäter. (...) Auf Schritt und Tritt kreuzt ihr meine Wege. Ihr durchkreuzt sie, mit eurer gottsjämmerlichen und von allen guten Geistern verlassenen Unnatur.“²⁰ So allgemein und unbestimmt, so religiös grundiert zudem die Anwürfe hier noch sind, so sehr konkretisieren sie sich dort, wo sie sich in den folgenden Stationen (und ein Stationendrama ist dieses Drama im wörtlichen Sinn) einer Person oder einer Personengruppe zuwenden. All die Worte, die da schimpfend fallen, sind politisch inkorrekt, richten sie sich doch in einer reaktionären Haltung gegen Frauen, Ausländer:innen, Wissenschaftler:innen, Leser:innen, Paare – letztendlich gegen jeden und jede und damit auch gegen sich selbst.

Die U-Bahn-Stationen haben von Handke Bezeichnungen erhalten, die Stationsnamen verschiedener real existierender Stationen zu einem Phantasienamen amalgamieren. In dieser Zusammenstellung ist schon ein Hinweis auf die Heterotopie dieses Ortes enthalten. Heterotopisch deshalb, weil er zwar einerseits alltäglich und banal ist, andererseits aber ein Ort des Übergangs und des Transits – und doch ein Ort, an dem man wartend innehält und nicht mehr da ist, wo man herkommt, und noch nicht da ist, wo man hinwill.

Handkes wilder Mann, der alles, was er sieht, einer überaus strengen Kritik aussetzt und damit eine ganze U-Bahn gegen sich aufbringt, kommt dort an sein Ende, wo ihm eine „wilde Frau“ den Spiegel vorhält und ihn als unbequemen und intoleranten Grantler entlarvt. Die U-Bahn als Ort unserer globalisierten Welt schafft ein Zufallskollektiv, das hier nur deshalb zu einer Gruppe

¹⁸ Schindel (Anm. 10), S. 624f.

¹⁹ Peter Handke, Untertagblues. Ein Stationendrama, Frankfurt/M. 2003.

²⁰ Ebd., S. 10f.

wird, weil alle fast gleichzeitig beschimpft werden. Die Toleranz für die unterschiedlichsten Lebensentwürfe,²¹ die hier aufeinandertreffen, kann der „Volksfeind“ nicht aufbringen, seine Empfindlichkeit stört sich an allem. Der Widerpart zu dieser Figur, die „wilde Frau“, die am Ende des Stückes dem Mann den Spiegel vorhält und seine Kritik als lebensverneinend analysiert, macht den Weg frei zu anderen Einsichten. Indem auf die genaue Topographie des Lebens verzichtet und die Einsicht formuliert wird, dass eben nicht zu sagen ist, wo sich das Schöne aufhält, ist die erste Voraussetzung dafür geschaffen, es im Vorhandenen zu entdecken. Indem eine Stimme das Glück als Orientierungslosigkeit preist, endet das Stück. Auch in globalisierten Gesellschaften sind also Nestbeschmutzer:innen „unterwegs“ – eben gerade dort, wo ihnen die Toleranz fehlt, Verschiedenheiten zu respektieren.

Das zweite Beispiel ist das Parteiordnungsverfahren, mit dem am 31. Juli 2020 der ehemalige Berliner Finanzsenator Thilo Sarrazin aus der SPD ausgeschlossen wurde. Insbesondere Sarrazins Thesen zur Migration und zu Migrant:innen stießen innerparteilich auf harsche Kritik, weil sie als rechtspopulistisch und in Teilen rassistisch wahrgenommen wurden. Nachdem vorherige Anläufe immer wieder gescheitert waren, entschied die Bundesschiedskommission schließlich in einem dritten Parteiordnungsverfahren, Thilo Sarrazin wirksam aus der SPD auszuschließen. Sarrazins Positionen, so die Kommission, hätten in der SPD keinen Platz. Auch hier handelte es sich um eine klassische Nestbeschmutzungssituation, die darin gipfelte, das unliebsame Parteimitglied nach Jahren anhaltender Diskussionen zu entfernen.

Die sehr unterschiedlichen Beispiele zeigen, dass der soziale Typus des Nestbeschmutzers auch in unseren pluralen Gesellschaften nach wie vor anzutreffen ist: erstens als Imagination eines misanthropischen Grantlers, der gegen jeden und jede wettet, wie es in Handkes Stück so wirkungsvoll ausagiert wird und in jeder U-Bahn geschehen könnte; und zweitens in Form des *black*

sheep effect, mit dem die eigene Gruppe vor unbequemen und die Gemeinschaft destabilisierenden Mitgliedern geschützt werden soll.

Allerdings spricht man heute sehr viel seltener vom „Nestbeschmutzer“ oder der „Nestbeschmutzerin“. Auch hat die Sozialpsychologie gezeigt, wie multifaktoriell etwa der *black sheep effect* zu betrachten ist, der eben nicht nur damit erklärt werden kann, dass der Nestbeschmutzer die soziale Identität stört. Das Beispiel Sarrazin spricht jedoch für diese Art der Erklärung, während die „Grantlervariante“ von Peter Handke darauf verweist, dass die Ausdifferenziertheit unserer Welt zuweilen auf Menschen trifft, die eine plurale Vielfalt als Zumutung empfinden – und die sich selbst außerhalb eines toleranten Miteinanders stellen und bewusst Nestbeschmutzer:innen sein wollen, ohne damit notwendigerweise eine bewusste politische Botschaft zu verbinden, wie sie sie etwa Thomas Bernhard und Elfriede Jelinek angesichts einer österreichischen Geschichtsvergessenheit und neu aufkommender rechtspopulistischer Parteien für sich in Anspruch nahmen. Zwischen diesen sehr unterschiedlichen Polen changieren aktuelle Nestbeschmutzungsphänomene. Es wäre wichtig, zwischen ihnen sorgsam zu unterscheiden und die Entwicklung des Begriffs zu reflektieren, bevor er Verwendung findet.

21 Siehe dazu auch Iris Hermann, Identität, Transkulturalität und Heterotopie in Peter Handkes Untertagblues, in: dies. et al. (Hrsg.), *Deutschsprachige Literatur und Theater seit 1945 in den Metropolen Seoul, Tokio und Berlin. Studien zur urbanen Kulturentwicklung unter komparatistischen und rezeptionsgeschichtlichen Perspektiven*, Bamberg 2015, S. 171–186.

IRIS HERMANN

ist Professorin für Neuere deutsche Literaturwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. iris.hermann@uni-bamberg.de

WHISTLEBLOWER UND BESCHWERDESTELLEN BEI DER POLIZEI

Nadja Maurer

Denkt man an das Thema „Whistleblowing“, kommen einem vermutlich nicht als erstes Beschwerdestellen für behördliches Fehlverhalten in den Sinn; stattdessen werden die meisten zunächst an die Aufdeckung geheimer staatlicher Informationen denken. Doch wie bei anders gelagerten Whistleblowing-Fällen auch verbindet sich mit der Forderung nach unabhängigen Beschwerdestellen die Hoffnung, Missstände und Fehlentwicklungen aufzudecken und die Meldebereitschaft durch den Schutz von hinweisgebenden Personen zu verbessern. Besonders bei der Polizei sind berufsspezifische und organisationale Besonderheiten ein enormes Hemmnis für potenzielle Whistleblower. Umso wichtiger sind effektive Beschwerdestellen, an die sich Bürgerinnen und Bürger, aber auch Polizisten wenden können. Diese Einrichtungen sind jedoch vielen noch unbekannt.

(POLIZEI-)BESCHWERDESTELLEN IN DEUTSCHLAND

Beschwerdestellen sind ein Instrument demokratischer Rechtsstaatlichkeit, um das Recht auf wirksame Beschwerde und öffentliche Überprüfbarkeit zu gewährleisten.⁰¹ Der Idee nach soll sich grundsätzlich jede und jeder an Beschwerdestellen wenden können, um Kritik an polizeilichen Maßnahmen zu äußern oder Fehlverhalten auch unterhalb der Schwelle der Strafbarkeit zu melden. Die Meldung kann schriftlich oder mündlich erfolgen, Beschwerden müssen auf Wunsch vertraulich behandelt werden, und Hinweise können anonym abgegeben werden.⁰² Im europäischen Vergleich sind polizeiliche Beschwerdestellen in Deutschland vergleichsweise spät und hinsichtlich ihrer Handlungsspielräume eher zögerlich eingerichtet worden.⁰³ Anders als in anderen Staaten bearbeiten Polizeibeschwerdestellen hierzulande auch Eingaben aus der Polizei selbst, die ohne Einhaltung des Dienstwegs an sie herangetragen werden können.⁰⁴

Die polizeiinternen Mechanismen zur Aufklärung von Fehlern und Fehlverhalten umfassen Instrumente wie die Beratungs-, Remonstrations-⁰⁵ und Verschwiegenheitspflicht, das interne Berichtswesen und Stellen für interne Ermittlungen. Die Melde- und Unterrichtungspflicht umfasst jedoch nur Dienstvergehen, die mindestens die Schwelle zur Strafbarkeit überschreiten. Dies ist oft nicht der Fall, wie etwa die öffentlich gewordenen Chats von Polizeibeamten mit rassistischen oder rechtsextremen Äußerungen zeigen. Hierbei handelte es sich zwar um Dienstvergehen, nicht jedoch um strafrechtlich relevantes Verhalten.

Die Schaffung von Beschwerdemöglichkeiten über polizeiliches Handeln ist in Deutschland Aufgabe der Länder. Entsprechend heterogen sind die Beschwerdestellen der Bundesländer ausgestaltet.⁰⁶ Sie unterscheiden sich bezüglich ihrer gesetzlichen Grundlagen, Mandate, Kompetenzen, Ressourcen und Befugnisse, etwa hinsichtlich ihrer Ermittlungsbefugnisse, der Akten- und Dateieneinsichtsmöglichkeiten, der Betretungsrechte für Polizeidienststellen oder der Auskunftsrechte gegenüber den Innenministerien.⁰⁷ Unterschiedlich ausgestaltet sind sie auch hinsichtlich ihrer Verfahrenspraxen und Aufgabenbereiche: Einige Stellen sind für Beschwerden gegen *alle* behördlichen Entscheidungen zuständig, andere nur für jene der Polizei. Entsprechend variiert auch die Zusammenarbeit zwischen den Beschwerdestellen und den polizeilichen Dienststellen.

In einigen Bundesländern sind die Bürger- und Polizeibeauftragten als Hilfsorgane der Parlamente für die Ausübung der Kontrolle der Exekutive an die Legislative angegliedert,⁰⁸ in anderen Ländern sind die Polizeibeschwerdestellen Teil der Exekutive und an die Innenministerien oder Polizeipräsidien angebunden. Mitunter sind auch die Polizeibehörden selbst für die Bearbeitung von Beschwerden über polizeiliches Fehlverhalten zuständig,⁰⁹ und in manchen Bundesländern

existieren sogar mehrere Stellen nebeneinander. Die Aufgaben der Beschwerdestellen lassen sich grundsätzlich in drei Zielsetzungen zusammenfassen: „Rechtsbehelf“, „Mediation/Dialog“ und „Monitoring/Verbesserung“.

Ob Sachverhalte angemessen geklärt werden können und Betroffene zu ihrem Recht kommen, hängt wesentlich von den Möglichkeiten zur Einsichtnahme ab. Zwei Drittel der Beschwerdestellen in Deutschland haben Akteneinsicht und können auch die Beschwerzten anhören, der Hälfte ist die Anhörung von Zeugen gestattet, ein Drittel hat Betretungsrechte für polizeiliche Dienststellen. Wenn zur Aufklärung von Sachverhalten die Ermittlungsbefugnis darauf beschränkt ist, Petenten anzuhören (was bei Bürgerbeauftragten häufig der Fall ist), wird zwar der Betroffenenperspektive Raum gegeben, ein wirksamer Rechtsbehelf für Betroffene von polizeilichem Fehlverhalten ist dadurch jedoch nicht gewährleistet. Die Polizeibeauftragten der Länder haben meist die Aufgabe, den Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und der Polizei zu stärken und erstere dabei begleitend zu unterstützen. Dabei haben sie auf eine einvernehmliche Erledigung hinzuwirken, sie haben also vor allem eine Mediationsfunktion. Für die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten oder Disziplinarverfahren sind sie nicht zuständig.¹⁰

01 Vgl. Eric Töpfer, *Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung*, Berlin 2014.

02 Vgl. Marie-Theres Piening/Marius Kühne/Eric Töpfer, *Parlamentarische Polizeibeauftragte. Vermittlungs- statt Ermittlungsstellen*, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP 130/2022*, S. 17–28, hier S. 21 f.

03 Vgl. Eric Töpfer/Tobias Peter, *Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen?*, Berlin 2017.

04 Vgl. Piening/Kühne/Töpfer (Anm. 2), S. 27.

05 Unter „Remonstrationspflicht“ versteht man die Pflicht, Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anweisungen gegenüber den Vorgesetzten kenntlich zu machen.

06 Die folgenden Ausführungen beruhen in Teilen auf der empirischen Auswertung einer Bund-Länder-Umfrage der Dienststelle Beschwerdemanagement und Disziplinarangelegenheiten (BMDA) der Polizei Hamburg, an der die Autorin beteiligt war.

07 Vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Unabhängige Polizeibeauftragte in den Ländern*, Berlin 2022.

08 Vgl. Jonas Botta, *Unabhängige Polizeibeauftragte. Einfachgesetzliche Grundlagen, verfassungsrechtliche Bewertung und rechtspolitische Empfehlungen*, in: *Juristenzeitung 13/2022*, S. 664–672.

09 Vgl. Piening/Kühne/Töpfer (Anm. 2), S. 19.

10 Vgl. ebd., S. 20.

Neben der Aufgabe, Rechtsbehelf zu garantieren oder ein Einvernehmen zwischen Beschwerenden und Beschwerzten zu erzielen, können Beschwerdestellen im Idealfall auch problematische Tendenzen und Entwicklungen in Polizeibehörden aufzeigen. In jedem Bundesland gibt es mindestens eine Beschwerdestelle, die in selbst identifizierten Problemfeldern – etwa dem Extremismusbereich oder dem Verhalten Polizeibediensteter in sozialen Medien – Schwerpunkte setzen und initiativ tätig werden kann.

Angesichts dieser vielfältigen Unterschiede zwischen den Beschwerdestellen wäre es irreführend, sie grob in „unabhängig“ oder „nicht unabhängig“ zu unterteilen. Vielmehr zeigen sich unterschiedliche Grade von Unabhängigkeit und, je nach Konfiguration einer Beschwerdestelle, je eigene Wirkungspotenziale und Grenzen.

Vier von fünf Beschwerdestellen in Deutschland haben standardisierte Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden. Der Grad der Verfahrensmäßigkeit hängt dabei eng mit der Zielsetzung einer Beschwerdestelle zusammen: Ist das Ziel, einen Rechtsbehelf zu garantieren, ist die Ausrichtung notwendigerweise formalisierter, da eine juristische und schriftliche Bearbeitung des Sachverhalts vorgenommen wird. Besteht die Zielsetzung hingegen in Mediation und Dialogförderung, wird der Bearbeitungsprozess oft mit den Betroffenen gemeinsam, fallspezifisch und in Form von Gesprächen gestaltet.

Als Instrument zur Qualitätssicherung der polizeilichen Arbeit werden die Erkenntnisse aus Beschwerdeverfahren mehrheitlich nicht genutzt. Das Beschwerdeaufkommen wird zwar in allen Bundesländern erfasst, aber weniger als die Hälfte der Stellen gibt ihre Analysen an die Polizei weiter, und nur ein Drittel gibt sie an die Politik. Ein Drittel der Beschwerdestellen führt zwar ein Monitoring durch, gibt die Ergebnisse aber nicht weiter. Knapp die Hälfte der Beschwerdestellen erfasst keine Merkmale von Beschwerdeführenden; hier wären bessere Kenntnisse durchaus sinnvoll, um gegebenenfalls Bevölkerungsgruppen, die sich nicht beschweren, zielgerichteter adressieren zu können und auf die Möglichkeit der Beschwerde aufmerksam zu machen. Ebenfalls die Hälfte der Beschwerdestellen erfasst Strukturmerkmale der beschwerten Polizisten. Solche Erhebungen können relevant sein, wenn Beschwerdestellen gezielt Veränderungen in der Polizei anstoßen wollen.

WHISTLEBLOWING DURCH POLIZISTEN?

Whistleblowing wird in der Polizei als hochproblematisch wahrgenommen. Whistleblower laufen Gefahr, als „Nestbeschmutzer“ gemobbt und systematisch ausgegrenzt zu werden. Interne Beschwerden über Kollegen gelten als schlimm genug, aber gegenüber einem Polizisten, der öffentlich Fehlentwicklungen thematisiert oder gegen Kollegen aussagt, schließen sich die Reihen.¹¹ Der wohl bekannteste polizeiliche Whistleblower ist Frank Serpico.¹² Nachdem seine unermüdlichen Versuche, bei seinen Vorgesetzten Gehör zu finden, gescheitert waren, machte er 1970 die in der New Yorker Polizei durch alle Hierarchieebenen um sich greifende Korruption öffentlich. Er wurde umgehend als „Denunziant“ ausgegrenzt – es ging sogar so weit, dass seine Kollegen wegsahen und nicht einschritten, als er angeschossen und lebensgefährlich verletzt wurde. Serpico verließ die Polizei.

Ein „Schweigekodex“ in Polizeibehörden kann nach dem Stand der Forschung als gegeben angenommen werden. Studien zeigen, dass eine Mehrheit der Polizisten auch dann falsch zugunsten von Kollegen aussagen würde, wenn sie durch die Lüge ihrerseits eine Straftat begehen. Die Bereitschaft, Straftaten von Kollegen anzuzeigen, ist eher vorhanden, wenn diese aus Eigennutz handeln und beispielsweise stehlen, sich systematisch bereichern oder Notsituationen von Menschen ausnutzen. Dagegen haben Polizisten oft kein Problem damit, Straftaten ihrer Kollegen wie Trunkenheit am Steuer außerhalb der Dienstzeit zu decken, den Einsatz unrechtmäßiger Vernehmungsmethoden, die Anwendung unrechtmäßiger Gewalt bei der Festnahme fliehender Tatverdächtiger oder die „Fabrikation“ von Tatbeständen, um eine unrechtmäßige polizeiliche Maßnahme im Nachhinein zu legalisieren.¹³ Der

im Hamburger Polizeiskandal 1994¹⁴ ermittelnde Staatsanwalt formulierte im damaligen Untersuchungsausschuss seinen Eindruck, dass „die Aussagen der Beteiligten [Polizisten] so abgesprochen waren, wie es normalerweise nur im Bereich der Organisierten Kriminalität üblich ist“.¹⁵

Die starke Tendenz zur Tabuisierung von Fehlern ergibt sich aus Besonderheiten, die den Polizeiberuf von den meisten anderen Berufen unterscheiden: Polizeibeamte greifen qua ihres gesetzlichen Auftrags tagtäglich in Grundrechte der Bürger ein, etwa durch Personenkontrollen, Wohnungsdurchsuchungen oder den Einsatz physischen Zwangs. Polizeiliche Maßnahmen sind aber nur dann legal, wenn eine entsprechende Rechtsgrundlage vorliegt. Mit dem Strafverfolgungszwang unterliegen Polizisten überdies einer Handlungspflicht, die es in anderen Berufen in dieser Form kaum gibt. Einsatzsituationen sind insofern charakterisiert durch Handlungszwang unter den Bedingungen knapper Zeit, hoher Interaktionsdichte und der Notwendigkeit, Maßnahmen auf der Basis unvollständiger Informationen zu treffen. Das häufige Auftreten von Gefahrensituationen erhöht auch die Häufigkeit von Fehlern. Zudem ist der Prozess der Fehlerdiagnose ein Aushandlungsprozess, an dem Bürger, Medien, Interessengruppen, Staatsanwaltschaften und Gerichte beteiligt sind. Sowohl das Interesse Dritter an der Richtigkeit und Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns als auch der persönliche Schaden für den eines Fehlers überführten Polizisten sind jeweils größer. Kurzum: Fehler bei der

11 Vgl. Martin Herrnkind, Was der Whistleblower von den Kollegen zu erwarten hat, in: *Polizei-heute* 2/2006, S. 58–61.

12 Vgl. Egon Bittner, The Functions of the Police in Modern Society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models, Chevy Chase 1970, S. 69ff.

13 Vgl. z.B. William A. Westley, Secrecy and the Police, in: *Social Forces* 3/1956, S. 254–257; Whitman Knapp, The Knapp Commission Report on Police Corruption, New York 1973; City of New York, Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department (Mollen Commission Report), New

York 1994; Martin Weißmann, Organisiertes Misstrauen und ausdifferenzierte Kontrolle. Zur Soziologie der Polizei, *Bielefeld* 2023, S. 319; Michael Long et al., The Normative Order of Reporting Police Misconduct, in: *Social Psychology Quarterly* 3/2013, S. 242–267, hier 263f.; Carl B. Klockars/Sanja K. Ivković/M.R. Haberfeld (Hrsg.), *The Contours of Police Integrity*, Thousand Oaks 2004; Tom Barker/David Carter, „Fluffing up the Evidence and Covering Your Ass.“ Some Conceptual Notes on Police Lying, in: *Deviant Behavior* 1/1990, S. 61–73; Louise Westmarland/Michael Rowe, *Police Ethics and Integrity: Can a New Code Overturn the Blue Code?*, in: *Policing and Society* 7/2018, S. 854–870; Louise Westmarland/Steve Conway, *Police Ethics and Integrity: Keeping the „Blue Code“ of Silence*, in: *International Journal of Police Science & Management* 4/2020, S. 378–392.

14 Beim „Hamburger Polizeiskandal“ ging es um die Ausübung unrechtmäßiger Gewalt gegenüber v.a. schwarzen Männern in Polizeigewahrsam.

15 Bundesarbeitsgemeinschaft Kritischer Polizistinnen und Polizisten (Hamburger Signal) e.V., Entwicklung der BAG, 17.6.2023, www.kritische-polizisten.de/entwicklung/#1994.

Arbeit passieren Polizisten häufiger als anderen Berufsgruppen und sind mit Blick auf die Folgen für den Einzelnen ungleich risikoreicher als für Menschen in den meisten anderen Berufen.

Die Berufsgruppe der Polizisten reagiert auf dieses Risiko mit stark ausgeprägten Solidaritätsnormen.¹⁶ Diese werden von Kritikern als „Korpsgeist“ abgekanzelt, für Polizisten selbst ist das Narrativ der Gefahrengemeinschaft jedoch eine plausible Erklärung, weil es eine institutionalisierte Antwort auf die Frage anbietet, warum sie im Zweifel dem Kollegen gegenüber loyaler sind als dem Recht.¹⁷ Zwar geraten Polizisten während ihrer Berufsausübung, wenn auch selten, in gefährliche Situationen; in der alltäglichen Polizeiarbeit ist es jedoch um ein Vielfaches riskanter, Rechtsfehler zu begehen, für die der einzelne Polizist zur Verantwortung gezogen werden kann.¹⁸ Informell fühlen sich viele Polizistinnen und Polizisten daher verpflichtet, sich gegenseitig vor externer Kritik zu schützen.

Im Streifendienst oder bei Großeinsätzen vollziehen Polizisten ihre Arbeit vor den Augen beliebiger Kollegen. Eine im Einsatz beobachtete und nicht sofort zur Anzeige gebrachte Straftat der Kollegen ist wegen des Strafverfolgungszwangs ebenfalls eine Straftat, weshalb alle am Einsatz Beteiligten – Täter und Zeugen sind Kollegen – schnell eine Interessengemeinschaft mit dem Ziel der Leugnung der Tat bilden. Dieser polizeiliche Korpsgeist beruht aber weder auf geteilten Werten, normativen Überzeugungen und persönlichen Sympathien noch auf gemeinsamen Erlebnissen.¹⁹ Im Normalfall identifiziert sich der einzelne Polizist nicht übermäßig mit dem „Kollektiv Polizei“ oder der Dienstgruppe, sondern Polizisten schweigen und lügen vor allem deshalb zugunsten ihrer Kollegen, weil sie ihrerseits auf deren Schweigen und Lügen angewiesen sind.²⁰ Das Verhältnis von Polizisten zueinander ist eines der generalisierten Reziprozität, sodass es

kaum eine Rolle spielt, welcher Fehler von wem und wann begangen worden ist.²¹ Eine zentrale Funktion des Kollektivs liegt darin, den Einzelnen von exklusiver Verantwortlichkeit für sein Handeln zu entlasten und die Risiken und Gefahren beruflicher Fehlleistungen zu delegieren und zu vergemeinschaften – die gegenseitige Loyalität, auch bei grobem Fehlverhalten, ist zugleich eine Art informale Berufsversicherung²² und eine „Komplizenschaft“ durch wechselseitige Abhängigkeiten und Erpressbarkeiten. Jeder und jede Einzelne verbessert so seine beziehungsweise ihre Chancen maßgeblich, den Beruf langfristig ohne persönlichen Schaden ausüben zu können.²³

Die Unterstützung, auf die sich Polizisten gegenseitig verlassen können, sichern sie sich vor allem dadurch, dass sie sich bei der Verrichtung ihrer Arbeit gegenseitig in Ruhe lassen, und zwar auch dann, wenn Kollegen unrechtmäßig handeln und es sich aus Sicht der anderen eindeutig um schlechte (illegitime) und illegale Polizeiarbeit handelt.²⁴ Polizisten tolerieren selbst „the worst of their kind in their midst“²⁵ – auch den Kollegen, der zu exzessiver Gewalt neigt –, solange durch dessen Verhalten die Arbeit der übrigen Kollegen nicht übermäßig erschwert wird. Diese sogenannten Widerstandsbeamten sind als Kollegen zwar unbeliebt, werden aber geduldet. Die Schwäche dieser informalen „Versicherungsgemeinschaft“ besteht in ihrer Unfähigkeit, klare Grenzen zwischen legitimem und illegitimem Verhalten zu ziehen und solche Mitglieder auszuschließen, die Situationen regelmäßig zum Entgleisen bringen.²⁶ Das Herbeiführen totaler Regeleinhaltung böte keine praktikable Lösung, weil damit auch die funktional notwendigen Handlungsfreiheiten der Polizisten beeinträchtigt würden. Mithin besteht das Dilemma eines ständigen Spannungsverhältnisses zwischen zahlreichen Rechtsvorschriften, der Komplexität von Einsatzsituationen und informalen Kollegialitätserwartungen, das eine strikte Regelbefolgung auf Dauer unmöglich macht, wie der O-Ton eines Streifenpolizisten veranschaulicht:²⁷ „Given the fact you

16 Vgl. Malin Wieslander, *Learning the (Hidden) Silence Policy Within the Police*, in: *Studies in Continuing Education* 3/2019, S. 308–325.

17 Vgl. Klaus Weinhauer, *Schutzpolizei in der Bundesrepublik. Zwischen Bürgerkrieg und innerer Sicherheit: die turbulenten sechziger Jahre*, Paderborn 2003, S. 111; Weißmann (Anm. 13), S. 317.

18 Vgl. Weißmann (Anm. 13), S. 338.

19 Vgl. ebd., S. 369f.; Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964, S. 323f.

20 Vgl. Weißmann (Anm. 13), S. 311.

21 Vgl. Bittner (Anm. 12), S. 69f.

22 Vgl. Everett Hughes, *Mistakes at Work*, in: Ders., *The Sociological Eye. Selected Papers*, Chicago 1951, S. 316–325; Weißmann (Anm. 13), S. 323, S. 363.

23 Vgl. Weißmann (Anm. 13), S. 314ff.

24 Vgl. ebd., S. 318, S. 371.

25 Bittner (Anm. 12), S. 69.

26 Vgl. Weißmann (Anm. 13), S. 314.

27 Vgl. ebd., S. 368.

can't police by the book, if a bloke hasn't got a few investigations in his file, he's probably not doing his job. (...) If you are active as a policeman, you will have complaints against you.²⁸

Es wäre gleichwohl falsch, für die Gesamtorganisation Polizei pauschal und gleichmäßig verteilt Solidarität und Verschwiegenheit anzunehmen. Starke Solidarität gibt es innerhalb einzelner Einheiten, während zwischen diesen Einheiten und der Führungsebene eher ein wechselseitiges Misstrauen und eine vergleichsweise hohe Bereitschaft herrscht, Fehlverhalten von Polizisten auf anderen Hierarchieebenen an interne Ermittler zu melden.²⁹ Dies spiegelt sich auch in den Polizeieingaben in den Beschwerdestellen. Häufig von Polizisten gemeldete Themen sind individuelle Anliegen und Konflikte mit Vorgesetzten auf anderer Hierarchieebene. Oft geht es um Beurteilungen, Versetzungen, Beförderungen oder Konflikte und Mobbing in Dienstgruppen. Ob diese Beschwerden Indikatoren für strukturelle Missstände und als „Whistleblowing“ zu qualifizieren sind, ist aber zu bezweifeln.

BÜRGERBESCHWERDEN

Die Anlässe für Beschwerden gegen die Polizei sind vielfältig und oft banal. Mehrheitlich wird das Kommunikationsverhalten von Polizeibeamten kritisiert. Häufig wird die mutmaßliche Rechtswidrigkeit polizeilicher Maßnahmen oder vermeintliche Untätigkeit bemängelt. Sehr häufig geht es um den fließenden oder ruhenden Verkehr.³⁰

Mittels Beschwerde kann kritikwürdiges (Fehl-)Verhalten von Polizeibeamten unterhalb der Schwelle der Strafbarkeit bemängelt werden. Eindeutig normierte Fehler wie Verstöße gegen Polizeirecht, die Strafprozessordnung, das Grundgesetz oder die Dienstvorschriften ziehen disziplinarische oder strafrechtliche Folgen für Polizisten nach sich. Dagegen ist fraglich und unklar, wann, ob und wie Verhalten, das gegen keine Regel verstößt, fehlerhaft ist. Dies impliziert unter anderem, dass Auffassungen über „richtiges“ Verhalten existieren. Beschwerdestellen er-

füllen insofern die Funktion, Wahrnehmungen darüber, was „fehlerhaftes“ und „kritikwürdiges“ Verhalten ist oder nicht ist, zur Disposition zu stellen. Folglich geht es weniger darum, die (externe) Kontrolle über die Ermittlung und Disziplinierung von Fehlverhalten zu stärken. Beschwerdestellen sind vielmehr Arenen, in denen die Deutungshoheit über nicht-justiziables (Fehl-)Verhalten ausgefochten wird. Mehr als zwei Drittel der Beschwerdestellen klassifizieren eingehende Beschwerden nach einem Prüfschema, das zwischen „unberechtigter“, „teils berechtigter“ und „berechtigter“ Kritik unterscheidet. Für Beschwerdende ist dies bedingt hilfreich zur Klärung von Sachverhalten und entschieden kontraproduktiv für den angestrebten Perspektivwechsel mittels Dialog.

Die Ergebnisse eines nicht-repräsentativen Feedback-Fragebogens der Hamburger Beschwerdestelle deuten darauf hin, dass die Petenten überwiegend männlich, fast ausschließlich ältere deutsche Staatsbürger und Angestellte, Selbstständige und Ruheständler sind.³¹ Der Akt des Sich-Beschwerens ist sehr voraussetzungsreich: Es bedarf nicht nur des Vertrauens in Rechtsstaatlichkeit und in die Institution Polizei, sondern auch diverser Kompetenzen. Die Bevölkerungsgruppen, die mutmaßlich ernstzunehmende Kritik zu äußern hätten, sind vor allem Jugendliche, Menschen mit Migrationshintergrund und/oder Sprachbarrieren und marginalisierte Personen. Dies sind aber zugleich auch die Bevölkerungsgruppen mit geringer Beschwerdemacht, die die Möglichkeit der Beschwerde kaum nutzen. Insgesamt erreichen die Beschwerdestellen nur wenige Hinweise auf Rassismus oder Polizeigewalt.³² Bei polizeilich angebundenen Beschwerdestellen birgt der Strafverfolgungszwang der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Risiko einer „Gegenanzeige“ für Petenten. Dies stellt für Betroffene von Polizeigewalt ein reales Hindernis dar, ihr Recht auf Beschwerde wahrzunehmen, weil sie fürchten müssen, selbst zu Beschuldigten in einem Strafverfahren zu werden.

Darüber, wie zufrieden Petenten mit der Bearbeitung ihrer Beschwerde sind, liegen keine verlässlichen Daten vor. Jede fünfte Beschwer-

28 Zit. nach Peter K. Manning, *Rules, Colleagues, and Situationally Justified Actions*, in: Ders./John van Maanen (Hrsg.), *Policing: A View from the Streets*, Santa Monica 1976, S. 71–90, hier S. 83.

29 Vgl. Maurice Punch, *Conduct Unbecoming. The Social Construction of Police Deviance and Control*, London 1985, S. 183 ff.

30 Vgl. Polizei Hamburg, *Tätigkeitsbericht 2021/22, Beschwerdemanagement und Disziplinarangelegenheiten*, S. 34 f.

31 Vgl. ebd., S. 62 f.

32 Vgl. Piening/Kühne/Töpfer (Anm. 2), S. 24. In Schleswig-Holstein bezogen sich von 2016 bis 2020 insgesamt neun Beschwerden (3,6 Prozent) auf Polizeigewalt. Vgl. ebd., S. 26.

destelle holt Feedback ein, aber der Rücklauf ist in der Regel sehr gering. Insofern kommt es zu weiteren Verzerrungen, die den Aussagewert des Feedbacks einschränken, nämlich zugunsten von Petenten mit dezidiert hoher Beschwerdemacht, verfügbarer Zeit und einem ungebrochenen Vertrauen in Institutionen. Anzunehmen ist jedoch – und das ist nicht den Beschwerdestellen anzulasten –, dass Mediationsverfahren Beschwerdeführende oft unzufrieden zurücklassen, weil diese sich ja nicht mit der Intention beschweren, einen Perspektivwechsel vorzunehmen, sondern den Wunsch nach Konsequenzen und Sanktionen für den handelnden Polizisten hegen. In dieser Hinsicht bräuchte es nicht nur die oft geforderte Fehlerkultur in Polizeibehörden, sondern auch eine zivilgesellschaftliche Beschwerdekultur.

SCHLUSS

Beschwerdestellen steigern bislang nur sehr eingeschränkt die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht von Polizeibehörden. Ihr Auftrag, eine Fehlerkultur zu kultivieren, wirft indes eigene Probleme auf:

Erstens muss in der Polizei das Problem der Fehlerleugnung besser adressiert werden. Fehlerfreie Polizeiarbeit ist ein wichtiges, aber unerreichbares Ideal. Damit die Arbeit der Beschwerdestellen eine Wirkung in Polizeiorganisationen entfalten kann, muss sie in den Polizeibehörden nicht nur formal, sondern vor allem informal unterstützt werden. Darauf können Behördenleitungen jedoch nur sehr begrenzt Einfluss nehmen.³³ Solange Polizisten Recht in komplexen Situationen anwenden und durchsetzen, sind sie dem berufsinhärenten Risiko ausgesetzt, persönlich zurechenbare Rechtsfehler zu begehen, und werden Versicherungsgemeinschaften bilden, die den Einzelnen von exklusiver Verantwortlichkeit für sein Handeln entlasten. Whistleblowing wirkt in der Polizei stark zersetzend und ist mit hohen Kosten für die Hinweisgebenden verbunden. Neben kontinuierlichen internen Risikoanalysen empfiehlt sich ein konstruktiver Umgang mit Missständen. Für Whistleblower ist das Verhalten unmittelbarer Vorgesetzter maßgeblich: Sie kön-

nen sie schützen oder offen unterstützen, aber auch ausgrenzen und abstrafen. Die unbeabsichtigten, aber abzusehenden Folgeprobleme einer intensivierten externen Kontrolle sind hingegen die Zunahme eines risikoaversen Entscheidungs- und Handlungsstils einerseits und einer defensiven Solidarität unter Polizisten andererseits.³⁴ Der weitere Ausbau der Möglichkeit, Missstände und Fehlverhalten anonym zu melden, wäre notwendig, um die Furcht potenzieller Whistleblower vor formalen (etwa Gegenanzeigen wegen Strafvereitelung im Amt, wenn eine beobachtete Straftat eines Kollegen erst mit Verzögerung angezeigt wird) und informalen Sanktionen (dem Entzug kollegialer Unterstützung) abzuschwächen. Ein weiterer Ansatz wäre, die Ermittlungen gegen Polizeibeamte, die einer Straftat beschuldigt werden, nicht Kollegen derselben Berufsgruppe zu überlassen. Freilich würde die Rechtsdurchsetzung (*gegen* Polizisten) auch weiterhin an Grenzen stoßen, diese dürften sich jedoch verschieben.³⁵

Zweitens gibt es keinerlei empirische Anhaltspunkte dafür, dass sich die Makroebene (Rechtssystem) und die Mikroebene (die Beziehung zwischen beschwertem Polizisten und dem betroffenen Bürger) gegenseitig erreichen und beeinflussen. Hier ist Skepsis angebracht. Sichern die aus rechtsstaatlicher Sicht begrüßenswerten Ideen auf die Mikroebene herunter? Verbessern Polizeiorganisationen ihr Handeln aufgrund der Arbeit der Beschwerdestellen? Die Beschwerdestellen haben bislang nicht (nachweislich) die Beschwerdemacht von Betroffenen stärken können, weil viele Betroffene sie gar nicht erst aufsuchen. Können Beschwerdestellen damit Instrumente zum Monitoring der Polizei sein? Sie können es nur dann sein, wenn sie es stärker zu ihrer Aufgabe machen, diesen „Gap“ zwischen Makro- und Mikroebene zu schließen, indem sie selbst gezielter thematische Schwerpunkte setzen und diese öffentlichkeitswirksam und zugleich in Kooperation mit den Polizeibehörden bearbeiten.

NADJA MAURER

ist promovierte Sozialanthropologin. Sie arbeitet unter anderem im Bereich des Konfliktmanagements und zum Themenfeld Sicherheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Derzeit ist sie an der Forschungsstelle für strategische Polizeiforschung in Hamburg tätig.

nadja@cmaurer.org

³³ Vgl. Weißmann (Anm. 13), S. 375 f.

³⁴ Vgl. Luhmann (Anm. 19), S. 172–190; Weißmann (Anm. 13), S. 376.

³⁵ Vgl. Weißmann (Anm. 13), S. 377 f.

ESSAY

IM DIENST DER GESELLSCHAFT

Georg Mascolo

So also kann er beginnen, der Kontakt mit einer Whistleblowerin, deren Name schon bald darauf in aller Welt in den Nachrichten zu hören sein wird. Ein paar schnelle Klicks, dann steht zu der vereinbarten Zeit die Videoverbindung. Die Frau, die auf dem Bildschirm zu sehen ist, ist jung, Mitte 30 vielleicht. Ein auffallend großer Kopfhörer mit silbernen Ohrmuscheln sitzt über ihren blonden Haaren, nur die Augen verraten die große Anspannung. „Sean“ nennt sie sich bei diesem ersten Treffen, ihren wahren Namen will sie nicht sagen, erst einmal jedenfalls. Denn noch hat sie nicht die Entscheidung getroffen, ob sie ihre Botschaft auch mit ihrem Namen verbunden wissen will. Oder ob sie im Verborgenen bleiben wird.

„Sean“ hat lange für den Facebook-Konzern gearbeitet, und das an einer ganz besonderen Position: in einer Abteilung, die verhindern sollte, dass Hass, Hetze und kriminelle Aktivitäten auf der Plattform stattfinden können. Sie weiß viel. Und sie verfügt über Tausende Seiten interner Dokumente, mit denen sie ihre Vorwürfe gegen ihren ehemaligen Arbeitgeber belegen will – aus Empörung darüber, dass auch Facebook so viel über die internen Missstände weiß und doch so wenig tut gegen Desinformation, Hass und Polarisierung auf seinen Seiten. Jetzt will sie, dass Journalistinnen und Journalisten das Material unabhängig auswerten und veröffentlichen. Kontakt zu einem US-Medium hat sie schon, aber auch in Europa soll berichtet werden. Mittelsleute empfehlen ihr einen Kontakt zum Rechercheverbund von NDR, WDR und „Süddeutscher Zeitung“. So kommt es zu diesem ersten Gespräch.

„Sean“ heißt in Wirklichkeit Frances Haugen und ist eine der großen Whistleblowerinnen unserer Zeit. Seit dem Beginn ihrer Enthüllungen im Herbst 2021 wird sie von Parlamenten eingeladen und ist eine gefragte Gesprächspartnerin der Medien. „Ich hab’s nicht so mit der Öffentlichkeit“, hatte sie in unserem ersten Gespräch noch vorsichtig gesagt – und sich dann letztlich doch entschieden, das Risiko der Offenbarung zu tragen.

In ihrem Fall führte der Weg nicht in die Isolation, den wirtschaftlichen Ruin oder sogar ins Gefängnis – wie bei so vielen anderen, die der Gesellschaft einen solchen Dienst erweisen.

WHISTLEBLOWING
UND JOURNALISMUS

Was wäre der Journalismus ohne Menschen wie Frances Haugen, was wäre er ohne Whistleblower? Sie sind ein ganz besonderer Typus des Informanten für uns. Sie handeln weder für einen persönlichen oder politischen Vorteil noch wollen sie Rache nehmen (ja, das gibt es alles auch) oder gar Geld für ihre Informationen (was praktisch nie funktioniert). Sie sind empört über das, was sie an ihrem Arbeitsplatz, in der Industrie, einem Ministerium oder einem Geheimdienst, sehen. Meist protestieren sie zunächst innerhalb ihrer Organisation und drängen auf Veränderung. Und wenn dennoch nichts geschieht, suchen sie die Öffentlichkeit. Sie rufen sie zur Hilfe in der Hoffnung, dass die Missstände so schließlich doch ein Ende finden. Whistleblower sind Idealisten.

Kann es einen Zweifel daran geben, dass demokratische Staaten ein besonderes Interesse – ja, eine Pflicht – haben, diese Menschen bestmöglich zu schützen? Nicht nur Deutschland tut sich damit beschämend schwer. Aber dazu später.

In meinem Berufsleben haben Whistleblowerinnen und Whistleblower eine überragende Rolle gespielt, lange übrigens, bevor der Begriff im Journalismus seine weite Verbreitung fand. Um es bei ein paar wenigen Beispielen zu belassen: Nach der deutschen Einheit waren solche darunter, die mit dem giftigen Erbe der Stasi umgingen – und entdeckten, dass hohe und höchste Positionen in der letzten DDR-Regierung von Stasi-Spitzeln bekleidet wurden. Immer wieder aber wurde in einzelnen Fällen vertuscht und weggeschaut, und so suchten sie die Öffentlichkeit. In den 1990er Jahren waren es fassungslose BND-Mitarbeiter, die entdeckten, dass ihr Geheimdienst viel Geld für aus der zer-

fallenden Sowjetunion herausgeschmuggeltes atomares Material bot. Der Bundesnachrichtendienst trug dazu bei, die Gefahr erst zu schaffen, die er bekämpfen wollte. Ein Untersuchungsausschuss des Bundestages nahm sich schließlich der Sache an. Ebenfalls aus dem BND kamen 2015 auch die ersten Hinweise, dass die „NSA-Affäre“, das anlasslose Abhören weltweiter Kommunikation, auch eine Affäre des deutschen Geheimdienstes war – und dass der Satz Angela Merkels, dass sich Ausspähen unter Freunden nicht gehöre, in Berlin nie Gültigkeit besaß. Der BND selbst hatte die US-amerikanischen Geheimdienste bei ihrer umfassenden Kommunikationsüberwachung unterstützt. Die dann über Jahre betriebene Vertuschung war atemberaubend. Nie habe ich Bundestagsabgeordnete aus dem Parlamentarischen Kontrollgremium – und nicht nur solche der Opposition – empörter erlebt. In der Corona-Pandemie waren es Whistleblowerinnen und Whistleblower, die es ermöglichten, die Beratungen der Kanzlerin mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten zu verfolgen. Sie waren früh davon überzeugt, dass die unter beispiellosem Druck und oft größter Ungewissheit getroffenen Entscheidungen zwar nicht in Echtzeit berichtet werden sollten, aber jedenfalls mit zeitlichem Abstand. Weil Demokratie ohne Transparenz nicht sein kann. Ohne Whistleblowing würde eine der wichtigsten Aufgaben des Journalismus nicht funktionieren: diejenigen zu kontrollieren, die über Macht verfügen. Und sie dazu zu zwingen, Rechenschaft über die Gründe ihrer Entscheidungen abzulegen. Dies ist übrigens kein besonderes Recht für Journalistinnen und Journalisten, in der Demokratie gehört dieses Recht allen Bürgerinnen und Bürgern. Wir nehmen es nur stellvertretend für sie wahr.

QUELLENSCHUTZ

In den von mir geschilderten Fällen gilt übrigens ausnahmslos, dass die Whistleblowerinnen und Whistleblower bis heute unentdeckt geblieben sind. Sie verlassen sich auf unser Versprechen, dass Quellen unbedingt geschützt werden. Viele sind bis heute stolz darauf, was sie getan und damit erreicht haben. Manche bereuen es, dass sie damals nicht die Öffentlichkeit gesucht haben. Andere sorgen sich bis heute um ihre Sicherheit. Selbst wenn strafrechtliche Vorwürfe verjährt sind, könnten Pensionen gekürzt werden. Oder es könnte zur Ächtung im Kollegenkreis kommen.

Als Geburtsstunde des modernen investigativen Journalismus gilt die „Watergate-Affäre“. Zwei hartnäckige Lokalreporter der Washington Post hatten entscheidenden Anteil daran, dass ein korrupter US-Präsident, Richard Nixon, sein Amt verlor. Zu ihrer Hartnäckigkeit kam eine ganz besondere Quelle hinzu: „Deep Throat“, den einer der Reporter, Bob Woodward, immer wieder konspirativ in einem Parkhaus bei Washington, D.C. traf. Es war der stellvertretende FBI-Direktor Mark Felt, der sich 2005 kurz vor seinem Tod selbst enttarnte. Aber die Geschichte von „Watergate“ wäre für den Journalismus eine ganz andere, wenn Felt gegen seinen Willen enttarnt worden wäre.

Leider ist es auch in Deutschland so, dass dem Staat die jeweils besten Voraussetzungen für einen umfassenden Quellenschutz abgerungen werden müssen. Besonders gefährlich war die Situation in den 1990er Jahren, als Staatsanwaltschaften reihenweise gegen Journalistinnen und Journalisten ermittelten, die Vertrauliches berichtet hatten. Sie nannten es „Beihilfe zum Verrat von Dienstgeheimnissen“. Nach dieser Logik wären bald nur noch Theaterrezensionen und die Sportberichterstattung strafrechtlich unbedenklich geblieben. Durchsuchungen von Redaktionsräumen und Privatwohnungen von Journalistinnen und Journalisten sollten dazu führen, die Quellen der Medien aufzudecken. Erst ein Gesetz – es trägt den schönen Namen „Gesetz zur Stärkung der Pressefreiheit im Straf- und Strafprozessrecht“ – beendete 2012 den gefährlichen Unsinn. 2015 wiederum hatten weder der Generalbundesanwalt noch das Bundesministerium der Justiz ein Geschichtsbuch zur Hand und leiteten, erstmals seit der „Spiegel-Affäre“ 1962, ein Verfahren gegen Journalisten wegen Beihilfe zum Landesverrat ein. Nach einer Strafanzeige durch das Bundesamt für Verfassungsschutz ermittelte die Bundesanwaltschaft gegen „Netzpolitik.org“. Der damalige Justizminister Heiko Maas stellte eine Gesetzesänderung in Aussicht. Darauf warten wir noch immer. Warum eigentlich?

Kürzlich, am 16. Juni 2023, ist in den USA einer der berühmtesten Whistleblower verstorben, Daniel Ellsberg. Die von ihm Nacht für Nacht fotokopierten „Pentagon Papers“ legten die Lügen der US-Regierung über den Vietnamkrieg offen. Ellsberg hat oft darüber gesprochen, wie mühsam das nächtliche Kopieren von 7000 Seiten damals war (sogar sein Sohn half ihm dabei), und

wie einfach es doch heute sei, dies am Computer mit einem Klick zu tun.

Zugleich verwies Ellsberg auf das für heutige Whistleblower gestiegene Risiko durch elektronische Spuren. Tatsächlich besteht das größte Risiko für Whistleblowerinnen und Whistleblower heute nicht mehr darin, dass die Polizei vor den Redaktionsräumen vorfährt und diese durchsucht. Stattdessen ist heute jedes Handy so leicht zu manipulieren, dass es Bild und Ton an die Überwacher liefert. Geodaten verraten jeden Ort, an dem sich Journalistinnen und Journalisten aufgehalten haben, und auch gleich die Uhrzeit dazu. Selbst um die Stromversorgung müssen sich die elektronischen Einbrecher nicht sorgen; der Nutzer selbst steckt das Gerät jeden Abend verlässlich an die Steckdose.

Wirklich besorgniserregend ist, dass für solche modernsten Überwachungstechniken ein riesiger Markt entstanden ist. Die Herstellerfirmen sitzen fast ausnahmslos in demokratischen Staaten in Europa, den USA und vor allem Israel, aber Diktaturen und Autokratien gehören zu ihren besten Kunden. Das Ziel solcher Überwachungsmaßnahmen und -techniken sind stets nicht nur Oppositionelle oder konkurrierende Politikerinnen und Politiker, sondern auch Journalistinnen und Journalisten und ihre Quellen. In Gefahr ist damit nichts anderes als die Zukunft des Widerspruchs. Es ist beschämend zu sehen, dass auch deutsche Polizeibehörden und Geheimdienste bei Firmen einkaufen, die kein Problem damit haben, Diktaturen zu beliefern – und dass praktisch alle europäischen Mitgliedstaaten eine Untersuchung des Europäischen Parlaments über diese Praktiken blockiert und unterlaufen haben.

MUT, ZIVILCOURAGE – UND IHR PREIS

Von Edward Snowden, dem beeindruckendsten Whistleblower, den ich kennengelernt habe, stammt der Satz, dass man einen solchen Markt für Überwachungstechnologien nicht dulden darf, so wie man schließlich auch keinen Markt für Massenvernichtungswaffen erlaubt. Edward Snowden sitzt heute nicht im Gefängnis, aber sein Gefängnis heißt Russland – ein Ort, an dem er nie sein wollte. Zu seinen großen Enttäuschungen gehört, dass ihm kein europäisches Land Asyl gewähren wollte, besonders hoffte er auf Deutschland. 2018 sagte er in einem Gespräch mit der

„Süddeutschen Zeitung“: „[W]as sagt es über unsere Welt, wenn der einzige Ort, an dem ein amerikanischer Whistleblower sicher sein kann, ausgerechnet Russland ist?“ Drei Jahre zuvor noch hatte die SPD die englische Journalistin und WikiLeaks-Mitarbeiterin Sarah Harrison, die Snowden bei seiner Flucht unterstützt hatte, mit dem Sonderpreis des Internationalen Willy-Brandt-Preises geehrt. Für ihren „großen politischen Mut.“

Die Frage, ob Edward Snowden der wirkmächtigste Whistleblower der jüngeren Geschichte ist, lässt sich schwer beantworten. Ja, die halbe Welt kennt seinen Namen und seine Enthüllungen, es gibt sogar eine T-Shirt-Kollektion mit seinem Bild. Aber glücklicherweise ist die Konkurrenz groß. Neben ihm gab und gibt es andere: Jene unbekanntenen Whistleblowerinnen und Whistleblower etwa, die unter Lebensgefahr Dokumente über die Unterdrückung der uigurischen Minderheit in China aus dem Land schafften. Oder der Mann, den die Welt nur unter dem Namen „John Doe“ kennt und dem wir die „Panama Papers“ verdanken.

Diese erlaubten einen Blick in eine Schattenwelt. Nicht jede Briefkastenfirma dient kriminellen Zwecken, aber am Ende von so ziemlich jedem Verbrechen findet sich eine Briefkastenfirma. Die Leaks aus der Finanzwelt (nach den „Panama Papers“ kamen weitere) sind bis heute von großer Bedeutung; ein schneller Blick in die Sanktionslisten gegen Wladimir Putins Freunde und andere russische Superreiche genügt als Beweis. Diese Listen stützen sich auf das, was ohne den Mut von Whistleblowerinnen und Whistleblowern niemals öffentlich geworden wäre. Beim Geld übrigens, auch das zeigen die zugänglich gemachten Informationen, waren weite Teile Europas so blind wie beim Gas: Jedes Geschäft, das gemacht werden konnte, wurde auch gemacht. Und neben der Enthüllung krimineller Aktivitäten erlauben diese Leaks auch einen Blick auf das, was verharmlosend „Steuergestaltung“ genannt wird. Einmal fanden wir in solchen Dokumenten Informationen darüber, wie der amerikanische Computerkonzern Apple 2014 eine neue Niederlassung suchte. Die Fragen des Konzerns an die beauftragte Anwaltskanzlei lauteten etwa, ob am entsprechenden Standort Geschäftsberichte veröffentlicht werden müssten oder ob Informationen über die Firma öffentlich eingesehen werden könnten – und ob es in dem Land eine

glaubwürdige Oppositionspartei oder Bewegung gäbe, die die damalige Regierung ablösen könnte. Abschalteneinrichtungen für Anstand gibt es nicht nur in der Automobilbranche.

Oft dauert es lange, bis der Mut von Whistleblowerinnen und Whistleblowern auch öffentlich anerkannt wird. Barack Obama etwa lobte vor seiner Präsidentschaft Whistleblower für ihre Zivilcourage und ihren Dienst an der Gesellschaft, als Präsident ging er dann hart gegen sie vor. Sein Justizminister fand anerkennende Worte für Edward Snowden – aber erst, als er nicht mehr Justizminister war. Es geht also nicht nur darum, *wen* man fragt, sondern immer auch darum, *wann* man fragt. Hollywood ist oft schneller und errichtet diesen Menschen filmische Denkmale – es ist aber weder für Amnestie oder Straffreiheit noch für ausreichenden gesetzlichen Schutz zuständig.

Frances Haugen jedenfalls hätte man nicht raten können, es in Deutschland als Whistleblowerin zu versuchen. Eine kleine Geschichte des deutschen Staatsversagens beim Schutz dieser Menschen geht so: Seit 2008 gab es sechs Gesetzes-

initiativen zum Schutz von Whistleblowern, aber alle scheiterten. Erst 2019 zwang eine EU-Richtlinie Regierung und Parlament zum Handeln. Es folgte ein unwürdiges parlamentarisches Gezerre. Heraus kam erst jüngst ein Gesetz, das zwar ein Fortschritt ist, aber lange noch nicht gut genug.

Der Umgang mit Menschen wie Edward Snowden oder Frances Haugen ist immer ein guter Gradmesser für den Zustand eines demokratischen Gemeinwesens. Zu oft diskutieren wir darüber, woran uns unsere Geschichte hindert. Zu selten sprechen wir darüber, wozu sie uns verpflichtet. Diese Form von Zivilcourage zu würdigen und die Menschen, die sie zeigen, zu schützen, gehört unbedingt dazu.

GEORG MASCOLO

ist Autor und Journalist. Er war Chefredakteur des „Spiegel“ und leitete die Recherche-Kooperation von NDR, WDR und „Süddeutscher Zeitung“, die zahlreiche Preise für ihre investigativen Recherchen – unter anderem für jene zu den „Panama Papers“ – erhielt.

Der APuZ-Podcast

Ein Thema, 30 Minuten,
jeden 1. Mittwoch im Monat



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 4. August 2023

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Jacob Hirsch (Volontär)
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)
Marleen Linder (Praktikantin)
Johannes Piepenbrink
Martin Schiller
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe
35–36/2023, 28. August 2023

CHILE



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz