

**Special Polen**

**Erneuerbare Energien:  
Novellierung noch vor  
dem Start**

- **SPECIAL** **Russland** Investitionsklima 2016
- **Bulgarien** Eigengewächse im Start-up-Ökotoop
- **Osteuropaverein** Comeback der Konjunktur

# Der „Whistleblower“ – ein nutzloser Nestbeschmutzer?

Insider-Hinweise bei Korruptionsverdachtsfällen in Bulgarien/ Schwierige Umsetzung in die Praxis

Von Desislava Todorova

Seitdem das Kooperations- und Kontrollverfahren („Cooperation and Verification Mechanism“ – CVM) für Bulgarien eingeführt wurde, bewerten die CVM-Berichte die Fortschritte Bulgariens unter anderem im Schlüsselbereich der Korruptionsbekämpfung und sorgen somit für Mediens Schlagzeilen. Der jüngste CVM-Bericht vom 27. Januar stellte dabei keine Ausnahme dar.

In dem CVM-Bericht sieht die Europäische Kommission die zentrale Herausforderung für 2016 darin, die Nationalstrategien in greifbare Fortschritte umzusetzen. Der Bericht ließ insbesondere die Herausforderung der Konzeptumsetzung bei der Korruptionsbekämpfung deutlich werden. Die Kommission hebt das Scheitern des anlässlich der adaptierten „Regierungsstrategie zur Korruptionsbekämpfung 2015-2020“ entstandenen Antikorruptionsgesetzes hervor und merkt an, dass die heftige Gesetzesverabschiedungsdebatte größtenteils die Verwendung anonymer Korruptionshinweise betraf.

## Hinweise als Zankapfel

Tatsächlich haben sich die Rolle und das Format der Korruptionshinweise als Zankapfel erwiesen. So sieht der Antikorruptionsgesetzesentwurf die Möglichkeit vor, aufgrund von Hinweisen ein Ermittlungsverfahren wegen Behörden-Korruption einzuleiten, soweit die Hinweise konkrete Angaben für einen Korruptionssachverhalt enthalten. Die zuständige Ermittlungsbehörde sollte ein neues Nationalbüro für Korruptionsprävention sein, die aufgrund von jedermanns Hinweis und Medienberichten tätig wird. Während sich die Geister daran scheiden, wie das mit den Hinweisen überhaupt funktionieren soll, bleibt interessanterweise die Frage offen, wieso der Rechtsbegriff des Hinweisgebers für einen solchen Aufruhr sorgt. Unter dem Begriff des „Whistleblowers“ beziehungsweise Hinweisgebers versteht man grundsätzlich redliche Insider-Hinweise bei Korruptionsverdachtsfällen oder sonstigen unlauteren Praktiken. Das „Whistleblowing“ wird sogar als Alternative zum Schweigen bezeichnet. Da Korruption meist im Verborgenen stattfindet und kaum von außen wahrnehmbar ist, erkennt man

eigentlich die Wichtigkeit des Hinweisgebers bei der Korruptionsdeliktaufklärung an.

## Effektives Werkzeug

Überdies sehen internationale Übereinkommen (zum Beispiel die UN-Konvention gegen Korruption, die Zivilrechts- und die Strafrechtskonvention des Europarates zur Korruption usw.) „Whistleblowing“ als ein effektives Werkzeug zur Erkennung und Bekämpfung von Korruption an und verpflichten die Unterzeichnerstaaten, geeignete Rechtsvorschriften umzusetzen.

Wenn das „Whistleblowing“ einen wichtigen Bestandteil der Deliktaufdeckung darstellt, dann ist es fraglich, wieso man so wenig auf nationaler Gesetzesebene unternimmt, um die Rechtsfigur des „Whistleblowing“ zu etablieren. Damit es überhaupt mit dem „Whistleblowing“ rechtlich funktionieren kann, muss man zuerst den Rechtsschutz der „Whistleblower“ gewährleisten. „Whistleblower“ können Vergeltungsmaßnahmen – vom Datenmissbrauch bis hin zum Arbeitsplatzverlust – ausgeliefert sein. In Bulgarien gibt es keine „Whistleblowing“-Schutzvorschriften. Der „Whistleblower“ muss also auf die Allgemeingrundsätze zurückgreifen.

## Zuflucht im Arbeitsrecht

Tritt ein „Whistleblower“ an die Öffentlichkeit und wird daraufhin gekündigt, muss er Zuflucht im allgemeinen Arbeitsrecht suchen. Werden die Sicherheit und der Schutz des Hinweisgebers nicht gewährleistet, steht dem „Whistleblower“ grundsätzlich kein konkretes Rechtsmittel zur Verfügung. Dann ist der „Whistleblower“ vielmehr auf die analoge Anwendung unterschiedlichster Gesetzesfälle angewiesen. Ähnlich behandelt die bulgarische Verwaltungsprozessordnung Anzeigen, die bei den Verwaltungsbehörden wegen Rechtsbrüchen eingereicht werden. Gemäß der Verwaltungsprozessordnung darf niemand wegen des Einreichens einer Anzeige verfolgt werden. Diese Regelung ist jedoch unzulänglich. Insbesondere schweigt das Gesetz darüber, wie die Anzeigenvertrau-

lichkeit zu gewährleisten ist. Zumal finden anonyme Hinweise laut der Verwaltungsprozessordnung keine Berücksichtigung. Bezugnehmend auf den Datenschutz wird die Einführung von speziellen „Whistleblower“-Systemen in den Privatunternehmen an den allgemeinen Grundsätzen des Datenschutzes gemessen. Die Einrichtung derartiger Unternehmenssysteme unterliegt keinem speziellen Meldeverfahren bei der bulgarischen Datenschutzagentur. Die Agentur behandelt eingeführte „Whistleblower“-Systeme nach dem allgemeinen bulgarischen Datenschutzrecht.

## Eine Premiere

Demzufolge ist das in Entstehung befindliche Antikorruptionsgesetz eine Premiere, da es an die Hinweisfrage einigermaßen konkreter herangeht. So soll das geplante Nationalbüro bei „hinreichenden“ Hinweisen für Spitzenkorruption anrufbar sein. Auch ist ein Verbot vorgesehen, Hinweisgeber zu verfolgen und deren Identität preiszugeben. Überdies beinhaltet das neue Gesetz einen Ersatzanspruch für Schäden, die der Hinweisgeber wegen Verfolgungs- bzw. Vergeltungsmaßnahmen erlitten hat. Während jedes Gesetzeskonzept für weiterreichenden Hinweisgeberschutz willkommen scheint und weitere Analogewege für den „Whistleblower“-Fall eröffnet, sind die vorgeschlagenen Schutzvorschriften des Antikorruptionsgesetzesentwurfes als zu allgemein einzustufen. So bleiben die Fragen offen, auf welchem Rechtsweg ein Hinweisgeber seine Schadensersatzansprüche durchsetzt, wie es mit der Beweislast aussieht, welche praktischen Mechanismen die Behörde zum Identitätsschutz implementiert, wie die Hinweisgebersysteme mit den Behörden anzugleichen sind. Letztlich steckt der Teufel im Detail der Umsetzung.

## KONTAKT

CMS Reich-Rohrwig Hainz, Sofia  
Tel.: +359 2 4471321  
Fax: +359 2 4471390  
Desislava.todorova@cms-rrh.com

\* Die Autorin Desislava Todorova ist Rechtsanwältin und Senior Attorney bei CMS Reich-Rohrwig Hainz in Sofia.