

Mechanismen der Kontrolle wirken zusammen in einem sich wechselseitig ergänzenden, je nach Sachbereich unterschiedlich ausgestalteten Kontrollregime. Einen besonders wichtigen Baustein dabei bildet – sowohl in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit wie auch im Selbstverständnis der Akteure – die parlamentarische Kontrolle. Mit ihr setzt sich *Sven T. Siefken* in seinem Buch auseinander, das auf eine an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg angenommene politikwissenschaftliche Habilitationsschrift zurückgeht. Sie ist auch jenseits der Disziplingrenzen nicht nur für das Parlamentsrecht, sondern insbesondere auch für die Verwaltungsforschung von großem Interesse. Die Untersuchung bezieht sich nämlich – ohne dass es aus Titel und Untertitel ohne Weiteres deutlich wird – insbesondere in ihrem empirischen Teil vor allem auf die vielschichtige parlamentarische Kontrolle der (expandierenden) Bundesverwaltung.

Zunächst setzt sich die Abhandlung mit den Funktionsbedingungen und der Dynamik der parlamentarischen Kontrolle auseinander. Überzeugend wird dabei – und auch im weiteren Verlauf der Arbeit – die Komplexität des »Kontrollakteurs« Parlament herausgearbeitet. Im parlamentarischen Regierungssystem erfolgt die parlamentarische Kontrolle sowohl durch die regierungstragenden wie auch die oppositionellen Fraktionen, allerdings mit unterschiedlichen Handlungslogiken. Daraus resultieren dann unterschiedliche formelle und informelle Formen der Kontrolle, die sich hinsichtlich ihrer Sichtbarkeit teils deutlich unterscheiden. Zudem ist die Kontrolltätigkeit der parlamentarischen Akteure maßgeblich durch die weitgetriebene Arbeitsteilung des Bundestags geprägt, sowohl durch die Ausschüsse wie auch durch die Zuständigkeitsverteilung in den Fraktionen. Auf der anderen Seite konstatiert *Siefken* auch einen Wandel der öffentlichen Verwaltung und ihrer Governance-Strukturen, der einen genaueren Blick auf die Funktionsweise der parlamentarischen Verwaltungskontrolle nahelegt. Stichworte sind hier unter anderem das New Public Management, die Schaffung relativ unabhängiger Verwaltungsbehörden, die andauernde organisatorische Ausdifferenzierung der Verwaltungsorganisation sowie die personelle Expansion der Bundesverwaltung. Auf dieser Grundlage systematisiert der Autor sämtliche Instrumente der parlamentarischen Kontrolle und durchmustert diese. Aufschlussreich sind dabei insbesondere die auf einer Dokumentenanalyse beruhenden Erkenntnisse, wie sich der Gebrauch einzelner Instrumente im Zeitverlauf verändert hat und damit die parlamentarische Praxis unterschiedlich prägte. Es liegt in der Natur der Sache einer umfangreichen Bestandsaufnahme der verfügbaren Mechanismen der parlamentarischen Akteure, dass die Ausführungen jeweils recht knapp und damit stellenweise etwas oberflächlich bleiben müssen. So ist etwa die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, die einen bedeutsamen und sich vergrößernden Teil der Bundesverwaltung betrifft, nur sehr knapp behandelt und deren jüngste Reformen weitgehend ausgeblendet.

Den zentralen Teil der Untersuchung bildet im Anschluss an diese allgemeine theoretische wie empirische Bestandsaufnahme die Untersuchung der parlamentarischen Kontrolle von acht sehr unterschiedlichen Bundesbehörden. In diesem Abschnitt wird auf umfangreiche Experteninterviews mit parlamentarischen wie administrativen Akteuren zurückgegriffen. Die jeweils zitierten Passagen aus diesen Interviews vermitteln einen plastischen Eindruck der Kontrollpraxis und

der dahinterstehenden Rationalitäten. Ein wesentliches Ergebnis der unterschiedlichen Praktiken ist, dass sie sich nur begrenzt am Verantwortungsmodell des parlamentarischen Regierungssystems orientieren. Damit ist verbunden, dass Verwaltungskontrolle nur über die Regierungskontrolle und die Ministerverantwortlichkeit vermittelt wird, die ihrerseits mit den entsprechenden Aufsichts- und Ingerenzrechten instrumentiert wird. Sehr illustrativ wird demgegenüber in der Analyse deutlich gemacht, dass dieses Grundmodell zwar noch prägend ist, sich aber daneben eine Vielzahl direkter Kontakte zwischen Ausschüssen und Behördenleitern sowie zwischen Abgeordneten und Behörden ergeben. Aufschlussreich ist auch, wie die parlamentarische Kontrolle – oder besser wohl: Begleitung – die Organisation der Behörden thematisiert und beeinflusst, die zu den wesentlichen Kontextfaktoren der Verwaltung gehört. Am Beispiel der Strukturformen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung wie auch des Zolls wird deutlich, dass auch dort, wo die Organisationskompetenz mangels gesetzlicher Regelung der Exekutive zukommt, eine beständige Notwendigkeit zur Darstellung und Rechtfertigung besteht, die auch Vorwirkungen erzeugt. Ausführlich geht *Siefken* auf ein weiteres Phänomen ein, das bisher nur wenig thematisiert worden ist, nämlich die Einbeziehung von Abgeordneten in Beiräte, Verwaltungsräte und ähnliche Gremien. Auch wenn dabei weitgehend einem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gefolgt wird, verändert sich durch die Einbeziehung in die Verwaltungsorganisation auch das Verhältnis von Parlament und Verwaltung. An die exemplarischen Bestandsaufnahmen bei *Siefken* kann auch die rechtswissenschaftliche Forschung mit weiteren Überlegungen zu den damit verbundenen Problemen anknüpfen.

Mit diesen knappen Bemerkungen konnte die Vielzahl der interessanten Aspekte des empirischen Materials für Parlaments- wie Verwaltungsforschung nur angedeutet werden. Dabei ist hervorzuheben, dass der Autor sowohl politik- wie rechtswissenschaftliche Ansätze aufgreift und diese in gut lesbarer Weise darstellt. Die über die Zitate vermittelten Ergebnisse der qualitativen Forschung veranschaulichen allgemeinere Überlegungen und sind – anders als manche quantitativen Untersuchungen in der Politikwissenschaft – für die rechtswissenschaftliche Forschung anschlussfähig. Zwar erscheinen aus der Perspektive der rechtswissenschaftlichen Diskussion manche Aspekte etwas zu kurz gegriffen, wie etwa die Betonung einer legislativen Programmierung der Verwaltung, welche angesichts der Offenheit der Rechtstexte und der Kontextbedingungen der Rechtsanwendung durch die Verwaltung kaum eine realistische Beschreibung bieten kann. Insgesamt handelt es sich dennoch um eine äußerst lesenswerte Untersuchung, die einen wichtigen Referenzpunkt für die weitere Analyse der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung bilden wird.

Prof. Dr. Arne Pilniok, Hamburg

Jan-Philipp Redder, Der verfassungsrechtliche Schutz von Whistleblowern. Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 1418. 2020. 276 S. br. Euro 79,30. Duncker & Humblot, Berlin. ISBN 978-3-428-15826-3.

Schon seit Jahren sind Skandale durch Whistleblower aufgedeckt worden. *Daniel Ellsberg* ist einer der bekanntesten Whistleblower der US-Geschichte. Er brachte 1971 die

geheimen Pentagon-Papiere an die Öffentlichkeit, die die Täuschung der Öffentlichkeit über den Vietnamkrieg durch mehrere US-Regierungen enthüllten. US-Präsident *Richard Nixon* musste 1974 wegen der Watergate-Affäre zurücktreten, die maßgeblich aufgrund der von dem Whistleblower *Mark Felt* (Deckname Deep Throat) gelieferten Informationen publik wurde. *Edward Joseph »Ed« Snowden* ist ein US-amerikanischer Whistleblower und ehemaliger CIA-Mitarbeiter. Seine Enthüllungen gaben Einblicke in das Ausmaß der weltweiten Überwachungs- und Spionagepraktiken von Geheimdiensten – überwiegend jenen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens. Diese lösten im Sommer 2013 die NSA-Affäre aus. Auch *Julian Assange*, Gründer der Enthüllungsplattform Wikileaks, ist einer der prominentesten Whistleblower. Er hielt sich von Juni 2012 bis April 2019 in der Botschaft Ecuadors in London auf, da die Regierung von Schweden wegen eines angeblichen Sexualdelikts seine Auslieferung forderte und *Assange* aufgrund von Drohungen gegen ihn eine weitere Auslieferung von Großbritannien oder Schweden an die USA befürchtete. Sein Schicksal ist noch nicht abschließend geklärt.

Zumeist werden dabei Nachrichten intern oder extern »durchgestochen«, indem jemand »in eine Pfeife bläst«, was zugleich die gelegentlich auch mit einer »Maulwurf Tätigkeit« verbundene Grauzone beschreibt. Ist das unbeschränkt oder vielleicht sogar ganz im Gegenteil überhaupt nicht zulässig? Und damit ist ein facettenreiches Feld beschrieben, mit dem sich *Jan-Philipp Redder* in seiner von *Axel Kämmerer* betreuten Hamburger Dissertation beschäftigt.

Die Ergebnisse sind am Ende der Arbeit klar strukturiert: Whistleblowing ist ein komplexes rechtliches Phänomen, dessen Beurteilung entscheidend von den relevanten Umständen des Einzelfalls abhängt. Dementsprechend muss der Sachverhalt eines jeden Whistleblowing-Falles genau untersucht werden, bevor eine rechtliche Beurteilung möglich ist. Die Gesetzeslage in Deutschland ist mangelhaft. Es ist empfehlenswert, ein Gesetz zum Schutz von Whistleblowern zu erlassen, um die bestehende Rechtsunsicherheit zu verringern. Dieses Gesetz muss allerdings auch interpretationsoffen formuliert sein, um die relevanten Umstände des Einzelfalls berücksichtigen zu können. Der EGMR hat hierzu klare Konturen aufgezeigt.

Whistleblowing kann vom Schutzbereich mehrerer Grundrechte umfasst sein. Welche Grundrechte im Einzelnen einschlägig sind, hängt vom jeweiligen Sachverhalt ab, beim externen Whistleblowing insbesondere vom jeweiligen Informationsadressaten. Ferner kann sich ein Schutz auch aus internationalen Menschenrechtsverträgen erheben. Anonymes Whistleblowing ist vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) umfasst.

Sowohl im privaten Sektor als auch im öffentlichen Dienst besteht grundsätzlich ein Recht zum internen Whistleblowing. Dieses Recht unterliegt lediglich gewissen äußeren Grenzen, insbesondere dem Sachlichkeitsgebot. Sowohl im privaten Sektor als auch im öffentlichen Dienst kann auch eine Pflicht zum internen Whistleblowing bestehen. Entscheidend ist v.a. nach dem Verursacher und der Schwere des Missstandes zu differenzieren.

Externes Whistleblowing ist (auch rechtlich) deutlich brisanter als internes Whistleblowing. Die Zulässigkeit externen Whistleblowings hängt dabei maßgeblich von den relevanten Umständen des Einzelfalls ab. Empfehlenswert ist es, streng zwischen der Zulässigkeit und den Rechtsfolgen einerseits sowie zwischen den im Wesentlichen sechs möglichen Konstellationen externen Whistleblowing andererseits zu differenzieren. Es spricht vieles dafür, dass der EGMR die Zulässigkeit einer Benachteiligung als Reaktion auf externes Whistleblowing anhand eines einheitlichen Prüfungskomplexes überprüft. Die zukünftige Entwicklung ist jedoch genau zu beachten.

Der Vergleich zwischen der Judikatur des EGMR und derjenigen der deutschen Gerichte hat ergeben, dass die vom EGMR herangezogenen Kriterien im Grunde nicht neu sind, jedoch bisher lediglich vereinzelt von den deutschen Gerichten herangezogen wurden. Wollen diese dem Vorwurf einer Konventionsverletzung seitens des EGMR entgehen, müssen sie sich stärker an den Urteilen des EGMR zum externen Whistleblowing orientieren.

Illegales Handeln muss streng von dessen Offenbarung unterschieden werden. Ersteres genießt denklösig keinen Schutz durch die Rechtsordnung, bei letzterem ist die Rücksichtnahmepflicht des Whistleblowers zu berücksichtigen. Zur Klärung der Frage, inwiefern externes Whistleblowing zulässig ist, ist sowohl im privaten Sektor als auch im öffentlichen Dienst zu beachten, dass internes Whistleblowing grundsätzlich Vorrang genießt. Dabei sind die relevanten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, die mit dem Vorranggrundsatz in einem Ergänzungsverhältnis stehen.

Die Zulässigkeit externen Whistleblowings wird maßgeblich durch den gewählten Enthüllungsweg des Whistleblowers bestimmt. Je mehr er sich (sowohl intern als auch extern) um Diskretion bei der Aufklärung bemüht, desto höhere Anforderungen sind an die Bejahung einer Pflichtverletzung zu stellen. Eine Pflicht zum externen Whistleblowing besteht nur in Ausnahmefällen.

Die Ergebnisse der Arbeit verweisen erwartungsgemäß in eine Güterabwägung im Einzelfall, für die lediglich grobe Leitlinien und gelegentlich auch nur schillernde Konturen vorgegeben werden können. Zugleich ist das alles für alle Beteiligten nicht immer ganz ungefährlich, wie verschiedene bereits zuvor erwähnte Beispiele zeigen. Dass der Whistleblower auch durch die Untersuchung von *Redder* keinen Persilschein erhält, war von vornherein klar. Das Gelände bleibt daher wohl auch weiterhin recht vermint.

RA FAVerwR Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück

Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel. Band 78 der Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. 2019. 555 S. Euro 129,95. Walter de Gruyter GmbH, Berlin/Boston. ISBN 978-3-11-064338-1.

Der Band hat für alle Leser eine große Bedeutung. Für die damals im neuen Plenarsaal des Deutschen Bundestages anwesenden Teilnehmer der Bonner Staatsrechtslehrertagung