

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Ingrid Hönlinger, Hans-Christian Ströbele, Konstantin von Notz, Wolfgang Wieland, Jerzy Montag, Volker Beck, Beate Müller-Gemmeke, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Gerhard Schick,... und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz)

A. Problem

In den letzten Jahren sind Missstände und rechtswidrige Vorgänge in Unternehmen, Institutionen und Behörden oft erst durch Hinweise von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt geworden (sog. Whistleblower).

Oft besteht ein großes öffentliches Interesse an diesen Informationen, zu denen nur ein begrenzter Personenkreis Zugang hat, so im Pflegebereich oder bei der Aufdeckung von Lebensmittelskandalen. Dennoch drohen diesen Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern neben Mobbing häufig auch arbeits- und dienstrechtliche Konsequenzen bis hin zur Kündigung. Hierdurch entsteht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Gewissenskonflikt: Sie müssen entscheiden, ob sie über Missstände sprechen oder lieber schweigen.

Anders als in Großbritannien und den USA bestehen Regelungen zum Schutz von Bediensteten vor arbeitsrechtlichen Konsequenzen sowie anderen Repressionen in Deutschland allenfalls vereinzelt. Sie sind zu eng gefasst und ermöglichen oftmals nur betriebsinterne Hinweise. Einzelne arbeitsgerichtliche Urteile zu dem Thema ersetzen keine gesetzliche Normierung.

In dem Antikorruptions-Aktionsplan der G 20-Staaten von November 2010 hat sich auch die Bundesregierung zum Schutz von Whistleblowern bekannt und explizit angekündigt, sie werde „bis Ende 2012 Regeln zum Whistleblower-Schutz erlassen und umsetzen“. Substantielle Vorbereitungen dazu sind allerdings nicht ersichtlich, sie sind jedoch dringlich:

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat Deutschland im Juli 2011 mit der Begründung verurteilt, die arbeitsgerichtlich bestätigte Kündigung einer Berliner Whistleblowerin ohne Schutzregelung verletze die Meinungsfreiheit.

B. Lösung

Änderungen im Bürgerlichen Gesetzbuch, Bundesbeamtengesetz sowie Beamtenstatusgesetz gewähren Whistleblowern arbeits- bzw. dienstrechtlichen Diskriminierungsschutz und regeln, unter welchen Voraussetzungen diese sich an eine außerbetriebliche, zuständige Stelle bzw. direkt an die Öffentlichkeit wenden dürfen.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Der Gesetzentwurf hat auf die öffentlichen Haushalte keine näher bezifferbaren Auswirkungen.

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches

Das Bürgerliche Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909, 2003 I S. 738), das zuletzt durch Art. 1 Gesetz zur Modernisierung der Regelungen über Teilzeit-Wohnrechteverträge, Verträge über langfristige Urlaubsprodukte sowie Vermittlungsverträge und Tauschsystemverträge vom 17. 1. 2011 (BGBl. I S. 34) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

Nach der Angabe zu § 612a wird folgende Angabe eingefügt:

„612b Anzeigerecht“.

2. § 612a wird wie folgt geändert:

a) Der Wortlaut wird Absatz 1:

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Sofern ein Arbeitnehmer Tatsachen glaubhaft macht, die eine Benachteiligung wegen zulässiger Ausübung seiner Rechte erkennbar werden lassen, trägt der Arbeitgeber die Beweislast dafür, dass kein Verstoß gegen Absatz 1 vorliegt.“

3. Nach § 612a wird folgender § 612b eingefügt:

„§ 612b

Anzeigerecht

(1) Ist ein Arbeitnehmer aufgrund konkreter Anhaltspunkte der Auffassung, dass im Zusammenhang mit der betrieblichen Tätigkeit rechtliche Pflichten verletzt werden oder eine solche Verletzung droht und hat er sich entschlossen, hierauf hinzuweisen, hat er sich zuerst an den Arbeitgeber oder eine zur innerbetrieblichen Klärung zuständige Stelle zu wenden.

(2) Der Arbeitnehmer hat das Recht, sich an eine zuständige außerbetriebliche Stelle zu wenden, wenn der Arbeitgeber dem Verlangen nach Abhilfe nicht binnen angemessener Frist oder nach Auffassung des Arbeitnehmers aufgrund konkreter Anhaltspunkte nicht oder nicht ausreichend nachkommt oder ihm ein solches Verlangen nicht zumutbar ist.

Unzumutbar ist ein solches Verlangen insbesondere, wenn der Arbeitnehmer aufgrund konkreter Anhaltspunkte der Auffassung ist, dass

1. im Zusammenhang mit der betrieblichen Tätigkeit eine gegenwärtige Gefahr für Leben, Körper, Gesundheit, Persönlichkeitsrecht, Freiheit der Person, Stabilität des Finanzsystems oder Umwelt droht,

2. der Arbeitgeber im Zusammenhang mit der betrieblichen Tätigkeit vorsätzlich eine Straftat begangen hat,

3. ein anderer Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der betrieblichen Tätigkeit eine Straftat begangen hat und der Arbeitgeber die Straftat billigt,

4. eine Straftat geplant ist, durch deren Nichtanzeige der Arbeitnehmer sich selbst der Strafverfolgung aussetzen würde, oder

5. eine innerbetriebliche Abhilfe nicht oder nicht ausreichend erfolgen wird.

(3) Der Arbeitnehmer hat das Recht, sich direkt an die Öffentlichkeit zu wenden, wenn das öffentliche Interesse am Bekanntwerden der Information das betriebliche Interesse an deren Geheimhaltung erheblich überwiegt. Ein solches überwiegendes öffentliches Interesse ist insbesondere gegeben, wenn der Arbeitnehmer aufgrund konkreter Anhaltspunkte annimmt, dass im Zusammenhang mit der betrieblichen Tätigkeit eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für Leben, Körper, Gesundheit, Persönlichkeitsrecht oder Freiheit der Person, Stabilität des Finanzsystems oder Umwelt droht.

(4) Der Arbeitnehmer darf eine verkörperte Wiedergabe der betrieblichen Information, die er offenbaren will, herstellen und Dritten übermitteln, soweit dies erforderlich ist, um die Voraussetzungen seiner Rechte nach den Absätzen 1 bis 3 glaubhaft zu machen.

(5) Von den Absätzen 1 bis 4 kann nicht zuungunsten des Arbeitnehmers abgewichen werden.

(6) Beschwerderechte des Arbeitnehmers sowie Anzeige- und Äußerungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften und die Rechte der Arbeitnehmervertretungen bleiben unberührt.

Artikel 2

Änderung des Bundesbeamtengesetzes

Das Bundesbeamtengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Art. 13 G zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes vom 28. 4. 2011 (BGBl. I S. 687) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

Nach der Angabe zu § 67 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 67a Anzeigerecht bei rechtswidrigen Diensthandlungen“.

2. § 67 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Satz 1 wird die Nr.3 wie folgt gefasst:

„Beamtinnen und Beamte rechtmäßig von ihren Rechten aus § 67a Gebrauch machen.“

b) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Im Übrigen bleiben die gesetzlich begründeten Pflichten, für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einzutreten, von Absatz 1 unberührt.“

3. Nach § 67 wird folgender § 67a eingefügt:

„§ 67a

Anzeigerecht bei rechtswidrigen Diensthandlungen

- (1) Gelangen Beamtinnen und Beamte aufgrund konkreter Anhaltspunkte zu der Auffassung, dass
1. eine Angehörige oder ein Angehöriger ihrer jeweiligen Behörde oder Dienststelle im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine vorsätzliche Straftat begangen hat,
 2. eine Angehörige oder ein Angehöriger ihrer jeweiligen Behörde oder Dienststelle im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit Straftaten Dritter wissentlich in Kauf genommen hat, oder
 3. im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine gegenwärtige Gefahr für Leben, Körper Gesundheit, Persönlichkeitsrecht, Freiheit der Person, Stabilität des Finanzsystems oder Umwelt droht,
- sind sie berechtigt, sich ohne Einhaltung des Dienstweges (§ 125) an eine zuständige außerbehördliche Stelle zu wenden.
- (2) Unabhängig von Absatz 1 sind Beamtinnen und Beamte berechtigt, sich ohne Einhaltung des Dienstweges (§ 125) direkt an die Öffentlichkeit zu wenden, wenn sie aufgrund konkreter Anhaltspunkte zu der Auffassung gelangen, dass infolge einer rechtswidrigen dienstlichen Handlung oder Unterlassung ihrer jeweiligen Behörde oder Dienststelle eine gegenwärtige erhebliche Gefahr insbesondere für Leben, Körper, Gesundheit, Persönlichkeitsrecht, Freiheit der Person, Stabilität des Finanzsystems oder Umwelt droht.
- (3) In Fällen der Absätze 1 und 2 handeln Beamtinnen und Beamte nicht pflichtwidrig (§ 77) und dürfen keine rechtlichen, dienstlichen oder tatsächlichen Nachteile erleiden.“

4. § 66 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Satz 1 wird zu Absatz 1 Satz 1.

b) In Absatz 1 wird der folgende Satz 2 angefügt:

„Die Ausübung der Rechte nach § 67a ist kein zwingender dienstlicher Grund.“

Änderung des Beamtenstatusgesetzes

Das Beamtenstatusgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Art. 15 Abs. 16 Dienstrechtsneuordnungsg vom 5. 2. 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

Nach der Angabe zu § 37 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 37a Anzeigerecht bei rechtswidrigen Diensthandlungen“.

2. § 37 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Satz 1 wird die Nr.3 wie folgt gefasst:

„Beamtinnen und Beamte rechtmäßig von ihren Rechten aus § 37a Gebrauch machen.“

b) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Im Übrigen bleiben die gesetzlich begründeten Pflichten, für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einzutreten, von Absatz 1 unberührt.“

3. Nach § 37 wird folgender § 37a eingefügt:

„§ 37a

Anzeigerecht bei rechtswidrigen Diensthandlungen

- (1) Gelangen Beamtinnen und Beamte aufgrund konkreter Anhaltspunkte zu der Auffassung, dass
1. eine Angehörige oder ein Angehöriger ihrer jeweiligen Behörde oder Dienststelle im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine vorsätzliche Straftat begangen hat,
 2. eine Angehörige oder ein Angehöriger ihrer jeweiligen Behörde oder Dienststelle im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit Straftaten Dritter wissentlich in Kauf genommen hat, oder
 3. im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine gegenwärtige Gefahr für Leben, Körper Gesundheit, Persönlichkeitsrecht, Freiheit der Person, Stabilität des Finanzsystems oder für die Umwelt droht,
- sind sie berechtigt, sich ohne Einhaltung des Dienstweges an eine zuständige außerbehördliche Stelle zu wenden.
- (2) Unabhängig von Absatz 1 sind Beamtinnen und Beamte berechtigt, sich ohne Einhaltung des Dienstweges direkt an die Öffentlichkeit zu wenden, wenn sie aufgrund konkreter Anhaltspunkte zu der Auffassung gelangen, dass infolge einer rechtswidrigen dienstlichen Handlung oder Unterlassung ihrer jeweiligen Behörde oder Dienststelle eine gegenwärtige erhebliche Gefahr insbesondere für Leben, Körper, Gesundheit, Persönlichkeitsrecht, Freiheit der Person, Stabilität des Finanzsystems oder Umwelt droht.

- (3) In Fällen der Absätze 1 und 2 handeln Beamtinnen und Beamte nicht pflichtwidrig und dürfen keine rechtlichen, dienstlichen oder tatsächlichen Nachteile erleiden.“

4. § 39 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Satz 1 wird zu Absatz 1 Satz 1.
- b) In Absatz 1 wird der folgende Satz 2 angefügt:

„Die Ausübung der Rechte nach § 37a ist kein zwingender dienstlicher Grund.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

| Berlin, den 6. Dezember 2011~~28. November 2011~~

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Misstände in Unternehmen und Behörden werden oft erst durch Hinweise mutiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt (sog. Whistleblower). Das Ziel verantwortungsvoller Whistleblower ist es, Transparenz und Publizität über bestehende interne riskante, gefährliche oder korrupte Entwicklungen herzustellen, um diese damit beheben zu lassen. Der Begriff des Whistleblowing kommt aus dem englischen Sprachraum und bezeichnet Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die auf interne Probleme aufmerksam machen.

Dieses hat jedoch für die jeweilige Arbeitnehmerin bzw. den jeweiligen Arbeitnehmer oder die betroffene Beamtin bzw. den betroffenen Beamten oft gravierende Auswirkungen. Wer sich zu einem solchen Schritt entschließt, muss nicht nur mit Mobbing rechnen, sondern verstößt mit ihrem bzw. seinem Handeln oft auch gegen arbeitsrechtliche oder dienstrechtliche Bestimmungen.

Der dringende Handlungsbedarf wird durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 21. Juli 2011 (28274/08) verdeutlicht, in dem Deutschland wegen der Verletzung der Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK verurteilt wurde.

Dem liegt der Fall einer Altenpflegerin zugrunde, die viele Jahre in einer Berliner Pflegeeinrichtung mit zirka 160 Pflegeplätzen beschäftigt war. Sie wies die Geschäftsleitung mehrfach auf Mängel bei der Versorgung und Pflege der Patienten, insbesondere im Bereich der Hygiene, hin. Die Geschäftsleitung wies die Vorwürfe zurück, obwohl wesentliche Mängel zu diesem Zeitpunkt auch durch den medizinischen Dienst der Krankenkassen festgestellt wurden.

Daraufhin erstattete die Altenpflegerin Strafanzeige gegen ihren Arbeitgeber. Es folgte eine Kündigung, gegen die sie sich erfolglos vor den Arbeitsgerichten wehrte.

Die Kündigung und die arbeitsgerichtlichen Urteile stellen laut Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte gesetzlich vorgesehene Eingriffe in das Recht auf Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK dar, die den legitimen Zweck verfolgen, den Ruf und die Interessen des Arbeitgebers zu schützen. In einer umfassenden Interessenabwägung untersucht der Gerichtshof in der Folge, ob der Eingriff in die Meinungsfreiheit auch notwendig in einer demokratischen Gesellschaft ist.

Besondere Berücksichtigung finden dabei die Schwere des Eingriffs in das geschützte Recht, das Ausmaß des öffentlichen Interesses, der Wahrheitsgehalt der Information, die Motive des Whistleblowers, der Schaden für den betroffenen Arbeitgeber sowie die Abschreckungswirkung für andere Mitarbeiter. Anhand dieser Gesichtspunkte befindet der Gerichtshof, dass in einer demokratischen Gesellschaft das öffentliche Interesse an Informationen über Mängel in der Altenpflege in einem staatlichen Unternehmen so wichtig ist, dass es gegenüber dem Interesse des Unternehmens am Schutz seines Rufes und seiner Geschäftsinteressen überwiegt. Von besonderer Bedeutung ist in der Abwägung, dass es sich um nachweislich wahre Informationen handelt, die von großem öffentlichen Interesse sind. Die Sanktion könne eine abschreckende Wirkung auf andere Arbeitnehmer in der Pflegebranche haben, Misstände anzuprangern. Dies würde nach Auffassung des Gerichts zu einem gesamtgesellschaftlich negativen Effekt führen.

Auch in anderen Fällen hat der EGMR die Meinungsfreiheit von Whistleblowern geschützt (Guja v. Moldova, Urteil vom 12. Februar 2008; Marchenko v. Ukraine, Urteil vom 19. Februar 2009).

Der vorliegende Gesetzentwurf berücksichtigt die genannten Maßstäbe.

In Deutschland haben Whistleblower unter anderem auch in folgenden Fällen gravierende Misstände aufgedeckt und an die zuständigen Behörden sowie an die Öffentlichkeit getragen:

Ein LKW-Fahrer informierte die Polizei über den Transport von verdorbenen Fleischabfällen und brachte damit den Gammelfleisch-Skandal an die Öffentlichkeit. Er wurde dafür mit der „Goldenen Plakette“ des damaligen Bundesverbraucherministers ausgezeichnet. Bei der Arbeit wurde er allerdings gemobbt und schließlich wurde ihm gekündigt.

Einem Revisor erging es ähnlich. Er machte auf die gefälschten Statistiken der Arbeitsämter aufmerksam, was zur Folge hatte, dass der damalige Präsident der Bundesanstalt für Arbeit zurücktrat. Er wurde danach massiv auf seiner Arbeitsstelle gemobbt, erkrankte schließlich und wurde frühpensioniert.

Auch einer Prokuristin wurde gekündigt, nachdem sie Verstöße gegen Insiderregeln und die Wohlverhaltensregeln im Wertpapierhandelsgesetz der damaligen DG Bank in Frankfurt am Main öffentlich machte, als diese intern nicht aufgeklärt wurden. Ihr fiel auf, dass Scheingeschäfte und Geldwäsche betrieben sowie Handelsbücher manipuliert wurden.

Als Medien ab 2000 und vermehrt 2005/2006 Hinweise auf geplante Massenentlassungen bei der Deutschen Telekom AG und deren Tochter T-Mobile infolge deren finanzieller Misere erhielten, ließen die Unternehmen auf der Suche nach den Hinweisgebern Aufsichtsräte, ein Vorstandsmitglied, Betriebsratsmitglieder und deren Angehörige, Verdi-Funktionäre und Journalisten durch mehrere private Sicherheitsunternehmen ausspähen und hundertausende illegal beschaffte TK-Verbindungsdaten auswerten (vgl. Spiegel 26.5.2008; Tagesschau 1.6.2008).

Ein Steuerfahnder deckte Mitte der siebziger Jahre die Parteispenden- bzw. Flick-Affäre auf: nämlich dass staatstragende Parteien u.a. vom Flick-Konzern regelmäßig Geld erhielten, dieses heimlich nach Liechtenstein schafften, wuschen, zurückschmuggelten und den deutschen Fiskus betrogen. Als er trotz ministerieller Drohungen beharrlich weiter ermittelte, wurde er seiner Zuständigkeiten enthoben und versetzt, klagte dagegen und schied 1983 aus dem Staatsdienst aus (vgl. SZ 6.2.2009).

Als vier Frankfurter Steuerfahnder gegen vermögende Besitzer verdeckter Auslandskonten tausende Ermittlungsverfahren einleiteten, ließ das hessische Finanzministerium sie mithilfe – eines inzwischen rechtskräftig verurteilten - psychiatrischen Gefälligkeitsgutachters für dienstunfähig erklären und entfernen. Zwei der vier erhielten 2009 den deutschen Whistleblower-Preis; seit 2010 ermittelt ein Untersuchungsausschuss des Hessischen Landtages (vgl. DLF 18.9.2009).

In weiteren Fällen, in denen Mitarbeiter Missstände nicht zu publizieren wagten, hätte eine funktionierende Schutzregelung sie dazu ermutigen und so zu früherer Aufklärung beitragen können. Diese Vielzahl unterschiedlicher Fälle zeigt, dass der Schutz von Whistleblowern in vielen Bereichen notwendig ist:

Whistleblower leisten einen großen gesellschaftspolitischen Beitrag zur Bekämpfung von Straftaten und Missständen. . Korruptions-, Umwelt- und Steuerstraftaten sowie sonstige Missstände können meist erst durch interne Informationen aufgedeckt werden. Zudem handeln Whistleblower häufig im langfristigen Interesse ihres Arbeitgebers, da sie durch ihr Alarmschlagen einen möglichen wirtschaftlichen und immateriellen Schaden vom Unternehmen abwenden. Ein Vernachlässigen dieser Hinweise kann für das Unternehmen möglicherweise zu Schadensersatzforderungen und/oder immensen Imageschäden führen. Whistleblower machen die Bagatellisierung von Schadensfällen publik, wie z.B. bei der Vertuschung von ärztlichen Kunstfehlern, der Störfall-Begutachtung in Atomkraftwerken, bei „geschönten“ Schadensbegutachtungen. Sie weisen auf kontroverse Risikoeinschätzungen hin, wie z.B. bezüglich genetisch veränderter Produkte oder der Gefährdung für Bürgerinnen und Bürger, die nahe an Atomkraftwerken oder Mobilfunkmasten wohnen. Whistleblower machen aufmerksam auf Unterdrückung oder Vernichtung missliebiger Dokumente, wie z.B. der Stasi-Akten, sowie auf Verschwendung bzw. Fehlgebrauch von Subventionen oder betrieblichen Finanzmitteln. Whistleblower weisen auf betriebliche Missstände hin wie etwa eine mangelhafte Pflegesituation in Pflegeheimen oder auf Tierversuche und Tiertötung in Tiergärten; sie kritisieren Verstöße gegen internationale Abkommen, etwa zum Natur- und Artenschutz, auch wenn diese national noch nicht umgesetzt sind.

Ein effektiver arbeitsrechtlicher Schutz von Whistleblowern ist auch ein wichtiger Beitrag zu mehr Stabilität und weniger Wirtschaftskriminalität an den Finanzmärkten: Die Finanzmärkte von heute sind ein Zusammenspiel vieler und äußerst komplexer Teilmärkte, die nur noch wenige und hoch spezialisierte Fachkräfte im Detail wirklich nachvollziehen können; die Komplexität wird dabei noch potenziert durch die weltweite Nutzung aufsichts- und steuerrechtlicher Unterschiede in verschiedenen Jurisdiktionen. Es wäre daher Hybrid, darauf zu setzen, dass wenige und im Vergleich zu den Akteuren in Banken und Fonds schlecht bezahlte Aufseher Rechtsverstöße und Fehlentwicklungen an den Finanzmärkten immer erfahren und in der Folge auch ahnden können. Eine effektive Kontrolle, ob Finanzmärkte und ihre Teilnehmer sich rechtskonform verhalten, ist daher auch in hohem Maße auf Insiderwissen angewiesen: Ohne interne Hinweise auf Marktmanipulation, Insiderhandel, Beihilfe zur Steuerhinterziehung, Verstöße gegen das Kreditwesengesetz oder

Geldwäsche, stoßen Finanzaufsicht und Staatsanwaltschaften schnell an Grenzen. Womöglich wäre bei vorhandenem Schutz von Whistleblowern der Finanzaufsicht im Vorfeld der Finanzmarktkrise auch rechtzeitig bekannt geworden, dass deutsche Landesbanken Milliardensummen über außerbilanzielle Vehikel in US-Immobilien minderer Qualität investierten, obwohl hierdurch gegen damals geltendes Bankenaufsichtsrecht und gegen die eigene Satzung verstoßen wurde. Vielleicht wäre also der Milliarden Schaden für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, der aus diesen Geschäften heute resultiert, zumindest in einigen Fällen zu verhindern gewesen, wenn Whistleblower der Aufsicht rechtsfeste Argumente an die Hand gegeben hätten, dass diese Geschäfte gegen geltendes Aufsichtsrecht verstoßen haben.

Gegner von Whistleblowing betonen, dass Whistleblower das Direktionsrecht und Vertrauensverhältnis zum Arbeitgeber bzw. Dienstherrn verletzen, das Betriebs- und Arbeitsklima vergiften, durch die Preisgabe sensibler und vertraulicher Informationen den im Wettbewerb stehenden Betrieben bzw. dem Staat als Ganzes schaden und dass ein verbesserter Whistleblower-Schutz zu einer Legitimierung eines unerwünschten Denunziantentums führen könnte. Doch diese Befürchtungen können aufgrund der Erfahrungen aus dem Ausland nicht bestätigt werden. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass durch ein effizientes internes Meldesystem zahlreiche Missstände intern gelöst werden können, da Whistleblower in der Regel zunächst die internen Kommunikationsmittel ausschöpfen, bevor sie an die Öffentlichkeit gehen.

In Deutschland gibt es jedoch nur vereinzelt gesetzliche Regelungen, die sich mit dieser Thematik befassen. Im Gegensatz dazu sind in Großbritannien und den USA gesetzliche Regelungen geschaffen worden, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor arbeitsrechtlichen Konsequenzen sowie anderen Repressionen zu schützen. So verbesserten die USA in Reaktion auf die Finanzmarktkrise im Juli 2010 mit dem Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act die rechtlichen Rahmenbedingungen und Anreize für Whistleblower nochmals deutlich.

Der Schutz von Whistleblowern wird auf internationaler Ebene gefördert. Auch Deutschland hat sich in dem G20 Antikorruptions-Aktionsplan von November 2010 zum Schutz von Whistleblowern bekannt. Ferner hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Mitgliedsstaaten im April 2010 dazu aufgefordert den rechtlichen Schutz von Whistleblowern zu überprüfen und bei Bedarf zu verbessern (Resolution 1729 (2010), Recommendation 1916 (2010)). Dass ein dringender Handlungsbedarf besteht, zeigt auch eine dahingehende E-Petition im Deutschen Bundestag (Nr. 15699), die von Tausenden Bürgern unterstützt wurde.

Bisher fehlen Bestimmungen zum Schutz von Whistleblowern im deutschen Recht weitgehend:

So wird zum Beispiel jemand, der chemische Stoffe in Gewässer ableitet, wegen Gewässerverunreinigung nach § 324 StGB bestraft. Keine Beachtung findet hingegen der Umstand, dass die oder derjenige Insider, die oder der diese Straftat publik gemacht hat, mit arbeitsrechtlichen Konsequenzen sowie mit Schadenersatzforderungen seitens des betreffenden Unternehmens rechnen muss.

Im Beamtenrecht bestehen vereinzelt Regelungen; diese sind jedoch zu eng gefasst. So sind für Beamtinnen und Beamte des Bundes in § 67 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 sowie Satz 2 des Bundesbeamtengesetzes Ausnahmen von der Verschwiegenheitspflicht kodifiziert. Gemäß dieser Regelung sind Bedienstete des Bundes ausnahmsweise berechtigt, sich bei Kenntnis von Fällen der in § 138 des Strafgesetzbuches aufgelisteten Straftaten sowie bei Korruptionsstraftaten nach §§ 331 - 337 des Strafgesetzbuches direkt an die Staatsanwaltschaft zu wenden. Eine entsprechende Regelung ist für Landes- und Kommunalbeamtinnen und -beamte in § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 sowie Satz 2 des Beamtenstatusgesetzes zu finden. Es bestehen darüber hinaus keine weiteren Regelungen. Somit ist es unzulässig, dass sich eine Beamtin bzw. ein Beamter an die Öffentlichkeit wendet. Auch sind keine sachlichen Gründe dafür ersichtlich, warum eine Ausnahme von der Verschwiegenheitspflicht nur auf Korruptionsstraftaten beschränkt sein soll.

Auch die vereinzelt bestehenden Regelungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bieten keinen ausreichenden Schutz für Whistleblower. Vorschriften wie § 17 ArbSchG, § 84 BetrVG oder § 13 AGG sind in ihrem Anwendungsbereich viel zu eng und erfassen nur spezielle Sonderfälle. Zudem ermöglichen § 84 BetrVG und § 13 AGG lediglich betriebsinterne Hinweise. Abgesehen von diesen vereinzelt Vorschriften fehlt es an einer gesetzlichen Regelung zum Schutz von Hinweisgebern. Auch der Rechtsprechung ist es bisher nicht gelungen, einen hinreichend klaren und einheitlichen Schutz zugunsten der Whistleblower zu schaffen. Das Bundesarbeitsgericht erkennt grundsätzlich an, dass die Weitergabe von Informationen durch Whistleblower an externe Stellen ein Grund für eine verhaltensbedingte Kündigung darstellen kann (BAG, 2 AZR 400/05, Urteil vom 07.12.2006; BAG, 2 AZR 235/02, Urteil vom 3. 7. 2003). Das Gericht entscheidet

dann jeweils im Einzelfall, ob sich eine Anzeige des Arbeitnehmers gegen den Arbeitgeber als eine unverhältnismäßige Reaktion auf ein Verhalten des Arbeitgebers darstellt und ob ein vorheriges internes Abhilfeverlangen zumutbar ist. Diese weiten Wertungsspielräume der Rechtsprechung und das Fehlen klarer Kriterien für die Abwägung haben zur Folge, dass Whistleblower nicht vorhersehen können, ob ihnen durch ihr Hinweisgeben arbeitsrechtliche Sanktionen drohen. Eine gesetzliche Regelung soll daher Klarheit auch für den Arbeitgeber schaffen und den Schutz von Whistleblowern weiter stärken.

Eine solche Regelung entspricht im Übrigen auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hatte geurteilt, die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte im Strafverfahren könne – soweit nicht wesentlich unwahre oder leichtfertig falsche Angaben gemacht würden – aus rechtsstaatlichen Gründen im Regelfall nicht dazu führen, daraus einen Grund für eine fristlose Kündigung abzuleiten (BVerfG, 1 BvR 2049/00, Beschluss vom 02.07.2001, Rn. 20).

Die hier vorgeschlagene Regelung, Diskriminierungen wegen nach außen getragener Hinweise auf Missstände auszuschließen, ist in Deutschland keine grundsätzliche Neuerung, sondern bereits für Teilbereiche eingeführt, und zwar auch ohne obligatorisch interne Abhilfeversuche zuvor. Beispiele:

- Aufgrund des Petitions-Grundrechts darf sich jede/r ohne Nachteile „mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung wenden“ (Art. 17 GG). In bestimmten Fällen führt dies auch dazu, dass die ansonsten etwa im öffentlichen Recht obligatorische Einhaltung des Dienstweges zugunsten einer wirksamen und direkten Ansprache zuständiger Stellen zurücktreten muss.
- „Jeder Soldat hat das Recht, sich einzeln ohne Einhaltung des Dienstwegs unmittelbar an den Wehrbeauftragten zu wenden. Wegen der Tatsache der Anrufung des Wehrbeauftragten darf er nicht dienstlich gemäßigelt oder benachteiligt werden.“ (§ 7 WehrbeauftragtenG)
- Angehörige der Nachrichtendienste des Bundes dürfen sich in dienstlichen Angelegenheiten explizit „ohne Einhaltung des Dienstweges“ unmittelbar an das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages zur Kontrolle der Geheimdiensttätigkeit wenden (vgl. § 8 Abs. 1 PKGrG).
- „Jedermann kann sich an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden wegen angenommener Rechtsverletzungen bei Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten durch öffentliche Stellen des Bundes“ (§ 21 BDSG).

Zudem ist bereits in der 16. Wahlperiode ein Regelungsentwurf seitens des BMJ, BMAS und des BMELV vorgelegt worden, der sich mit der Problematik des Whistleblower-Schutzes befasst. Im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wurde am 4. Juni 2008 zu dieser Vorlage, Ausschussdrucksache 16(10)849, eine Anhörung durchgeführt. Leider ist das Vorhaben nach der Anhörung wegen Unstimmigkeiten der damaligen Koalitionspartner nicht weitergeführt worden. Der damals vorgelegte Gesetzesentwurf liegt diesem Entwurf zugrunde, ist jedoch grundlegend überarbeitet und weiterentwickelt worden. Dabei wurden einerseits das Erfordernis einer möglichst klaren und Rechtssicherheit schaffenden Regelung zum Whistleblower-Schutz und die Förderung einer möglichst effektiven Abhilfe berücksichtigt. Andererseits wurde auch das Interesse des Arbeitgebers an einer Begrenzung möglicher Imageschäden einbezogen.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 – Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches

Zu Nummer 1

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nummer 2

Zu a)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung aufgrund der Anfügung eines neuen Absatzes. Inhaltlich erscheint eine Ergänzung des Wortlauts („Der Arbeitgeber darf einen Arbeitnehmer bei einer Vereinbarung oder einer Maßnahme nicht benachteiligen, weil der Arbeitnehmer in zulässiger Weise seine Rechte ausübt.“) um die zum Teil vorgeschlagenen Begriffe „Handlung oder Unterlassung“ nicht erforderlich, um ein umfassendes Maßregelungsverbot sicherzustellen. Unter dem Begriff der Maßnahme ist bereits jedes rechtliche oder tatsächliche Verhalten des Arbeitgebers zu verstehen. Auch ein Unterlassen kann eine Maßnahme darstellen.

Zu b)

Um die negativen Folgen für die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer, die ein berechtigtes Whistleblowing oft nach sich zieht, einzuschränken, ist eine Erweiterung der jetzigen Regelung des Maßregelungsverbots um eine Beweislastregelung notwendig. Die in den neuen § 612b Abs. 2 aufgenommene Regelung zur Beweislast entspricht der Rechtsprechung des BVerfG und stellt sicher, dass eine Arbeitnehmerin bzw. ein Arbeitnehmer keinen rechtlichen Nachteilen durch die Ausübung ihr bzw. ihm gesetzlich auferlegter Pflichten ausgesetzt ist (BVerfG, 1 BvR 2049/00, Beschluss vom 02.07.2001, Rn. 11). Die Regelung dient der Transparenz sowie der Klarstellung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Zu Nummer 3

Zu Absatz 1

Die gewählte Formulierung in Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass sich der Arbeitnehmer wegen verschiedenster Kritikpunkte an den Arbeitgeber wenden kann. Auch bei der Verletzung rechtlicher Pflichten soll der Arbeitnehmer sich grundsätzlich zunächst an den Arbeitgeber wenden und so versuchen, innerbetrieblich Abhilfe zu schaffen, bevor er eine externe Stelle kontaktiert. Unabhängig von der in Absatz 1 getroffenen Regelung hat eine Arbeitnehmerin bzw. einen Arbeitnehmer grundsätzlich rein faktisch die Möglichkeit, sich bei internen Missständen an eine interne zuständige Stelle zu wenden und betriebliche Abhilfe zu verlangen. Die vorliegende Regelung hat nicht allein deklaratorischen Charakter, da durch die Bestimmung – verdeutlicht durch die Überschrift („Anzeigerecht“) – eine rechtliche Zulässigkeit des Handelns normiert wird und die Kontaktierung einer externen Stelle somit als Grundlage für eine verhaltensbedingte Kündigung, Abmahnung oder andere nachteilige Maßnahmen ausscheidet

Bei der Beurteilung der Voraussetzungen des Absatz 1 ist der subjektive Beurteilungshorizont aus Sicht der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers heranzuziehen. Die Wahl eines rein objektiven Beurteilungshorizonts hätte keine ausreichende Rechtssicherheit für Whistleblower. Die Gefahr der Legalisierung ungerechtfertigter oder gar böswilliger Denunzierungen von Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgebern durch Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer besteht nicht, da auch ein subjektiver Bewertungsmaßstab zum einen eine echte Überzeugung und zum anderen nach dem Gesetzentwurf voraussetzt, dass es konkrete Anhaltspunkte für die Auffassung der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers geben muss. Kündigungen bei substanzlosem Querulantenentum oder reinen Racheakten bleiben möglich, da leichtfertige oder gar wissentliche unwahre Anzeigen nicht von der Schutzvorschrift erfasst sind. Der Gesetzentwurf erstrebt daher nur, dass sich der Schutz auch auf falsche Rückschlüsse aus konkreten Anhaltspunkten für Missstände erstreckt.

In Absatz 1 Satz 1 wird die Formulierung „rechtliche Pflichten“ verwendet. Es wird bewusst von der Formulierung „gesetzliche Pflichten“ Abstand genommen, da der Anwendungsbereich ansonsten zu eingegrenzt wäre. Durch die Verwendung des Begriffs „rechtliche Pflichten“ sind auch untergesetzliche Vorschriften, wie Verordnungen und Dienstvorschriften miterfasst.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt, unter welchen Voraussetzungen die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer sich an eine zuständige außerbetriebliche Stelle wenden kann. Grundsätzlich ist zuvor ein internes Abhilfeverlangen

nach Abs. 1 erforderlich, woran deutlich wird, dass die beiden Absätze in einem Stufenverhältnis stehen. Die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer kann sich aber auch direkt an eine zuständige außerbetriebliche Stelle wenden, wenn „ein vorheriges Verlangen nach Abhilfe“ bei der Arbeitgeberin bzw. bei dem Arbeitgeber nicht zumutbar ist. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Unzumutbarkeit“ wird durch Satz 2 konkretisiert.

Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 legt fest, für welche Rechtsgüter eine gegenwärtige Gefahr bestehen muss, damit sich eine Arbeitnehmerin bzw. ein Arbeitnehmer direkt an eine außerbetriebliche Stelle wenden darf. Es sind nur Rechtsgüter von erheblicher Bedeutung erfasst, deren Verletzung nicht ohne weiteres wieder zurückgängig gemacht werden kann. Es ist bewusst von der Aufführung des Tatbestandsmerkmals „Eigentum“ Abstand genommen worden, da die Regelung ansonsten zu weitreichend wäre. Eine Gefährdung der Stabilität des Finanzsystems liegt bereits dann vor, wenn das deutsche Finanzsystem gefährdet ist. Der Gesetzesentwurf greift die Begrifflichkeit aus dem Kreditwesengesetz auf (§§ 8 Abs. 7, 48a Abs. 2 KWG). Der Begriff der Gegenwartigkeit ist in Anlehnung an den Gefahrbegriff beim rechtfertigenden Notstand (§ 34 StGB, § 904 BGB) gewählt worden. Die Regelung des Absatz 2 Satz 2 Nr. 2 beschränkt sich auf vorsätzliche Straftaten durch den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin, die im Zusammenhang mit dem Betrieb stehen.

Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 erfasst vorsätzliche und fahrlässige Straftaten von anderen Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmerinnen, die im betrieblichen Zusammenhang begangen und von die vom Arbeitgeber gebilligt werden.

Die Bestimmung in Absatz 2 Satz 2 Nr. 4 dient der Einheitlichkeit der Rechtsordnung. Es wird daher Bezug auf den Regelungsinhalt in § 138 des Strafgesetzbuches genommen, welcher die Nichtanzeige bestimmter Straftaten unter Strafe stellt.

Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 umfasst die Fallkonstellationen, in denen die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber keine Abhilfe schafft bzw. diese nicht ausreichend erfolgt. In diesen Fällen soll eine Arbeitnehmerin bzw. ein Arbeitnehmer nicht dem Konflikt ausgesetzt werden, sich vergebens um interne Klärungsmöglichkeit zu bemühen, wenn eindeutig ist, dass die Abhilfe unzureichend bzw. überhaupt nicht durchgeführt werden würde. Da hier immer eine gewisse Prognoseunsicherheit bestehen wird, stellt der Gesetzesentwurf auch hier auf den subjektiven Beurteilungshorizont der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers ab, eingeschränkt durch das Erfordernis konkreter Anhaltspunkte. Dies gilt auch für die vorangegangenen Ziffern.

Unter einer „zuständigen außerbetriebliche Stelle“ im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 ist zunächst – bei Verdacht strafrechtlicher Relevanz der Missstände – die Polizei sowie die Staatsanwaltschaft zu verstehen. Jedoch sind auch solche Stellen mitefasst, die für bestimmte Berufsbereiche unter anderem Überwachungs- und Kontrollfunktionen ausüben. Insbesondere ist hierbei auf den Datenschutzbeauftragten, den Medizinischen Dienst der Krankenversicherungen, Ombudsmänner/-frauen sowie Berufskammern zu verweisen. Die Presse ist keine „zuständige außerbetriebliche Stelle“ im Sinne des Absatzes 1 Satz 2. Hierzu greift die Regelung des Absatzes 3.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt, unter welchen Voraussetzungen es der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer möglich ist, sich an die Öffentlichkeit zu wenden, ohne dass dies eine Kündigung oder andere nachteilige Maßnahme rechtfertigen würde. Abs. 1 und Abs. 2 erfassen diese Fallkonstellation nicht. Es sind Fälle denkbar – wie zum Beispiel ein gravierender Störfall in einem Atomkraftwerk oder ein Lebensmittelskandal – in denen ein besonderes öffentliches Informationsinteresse der Bevölkerung besteht. In solchen Fällen muss es der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer möglich sein, sich direkt an die Öffentlichkeit zu wenden. Das darf jedoch nur in eng begrenzten Fällen geschehen, da durch derartige Meldungen betriebliche Interessen des Arbeitgebers besonders stark gefährdet werden können. Die Erheblichkeit der Gefahr in Absatz 3 Satz 2 bezieht sich sowohl auf die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts als auch auf den Umfang des drohenden Schadens.

Mit dem Begriff „Öffentlichkeit“ sind nicht nur die Presse und andere Medien erfasst, sondern auch Veröffentlichungen im Internet.

Zu Absatz 4

Absatz 4 räumt der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer das Recht ein, eine verkörperte Wiedergabe von betrieblichen Informationen herzustellen und weiterzuleiten, soweit dies erforderlich ist. Hierunter soll etwa das Anfertigen einer Kopie oder das Fotografieren von Dokumenten fallen. Das Herstellen einer verkörperten Wiedergabe von betrieblichen Informationen kann insbesondere eine Verletzung von internen Datenschutzbestimmungen oder Weisungen darstellen. Daher ist eine Regelung erforderlich, die gewährleistet, dass der Arbeitnehmer im Fall des berechtigten Whistleblowings nicht aufgrund dessen benachteiligt werden darf.

Zu Absatz 5

Das Abweichungsverbot in Absatz 4 stellt sicher, dass die Neuregelung nicht umgangen werden kann. Eine abweichende Vereinbarung in Arbeitsverträgen ist nichtig.

Zu Absatz 6

Absatz 6 bestimmt, dass Anzeige- und Äußerungsrechte der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers nach anderen Rechtsvorschriften sowie die Rechte der Arbeitnehmervertretung von der Neuregelung unberührt bleiben. Die Vorschrift trägt denjenigen Fallkonstellationen Rechnung, bei denen unabhängig von den Voraussetzungen dieser Bestimmung Hinweisrechte geschaffen wurden. Sie trägt damit teilweise auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Artikel 17 GG Rechnung. Das Petitionsrecht sichert allen Bürgern das Recht zu, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an zuständige Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Selbst bei Beamten kann dies zum Wegfall der Vorgabe der Einhaltung des Dienstweges führen, wenn etwa eine Petition unmittelbar das Dienstverhältnis selbst betrifft. Ein wichtiges Beispiel für ein besonderes Anzeigerecht bietet das Anrufungsrecht der Datenschutzbehörden, wie es etwa in § 38 Abs. 1 S. 8 in Verbindung mit § 21 Bundesdatenschutzgesetz festgelegt ist und auch in Artikel 28 Abs. 4 der maßgeblichen EG-Datenschutzrichtlinie 95/46 vorgegeben.

Zu Artikel 2 – Änderung des Bundesbeamtengesetzes**Zu Nummer 1**

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nummer 2

Da § 67a BBG die in der bisherigen Nr. 3 des § 67 Absatz 2 Satz 1 BBG enthaltene Befreiung von der Verschwiegenheitspflicht erfasst, ist die bisherige Regelung obsolet und es bedarf lediglich eines klarstellenden Verweises auf § 67a BBG. Entsprechendes gilt für den bisherigen § 67 Absatz 2 Satz 2 BBG.

Zu Nummer 3

Die Neuregelung ist erforderlich, um den Schutz von Hinweisgebern und Hinweisgeberinnen im öffentlichen Dienst zu stärken. Eine Reduzierung auf die Befreiung von der Verschwiegenheitspflicht bei Korruptionsstraftaten, Anzeige von Katalogstraftaten des § 138 StGB sowie bei Bedrohungen für die freiheitliche demokratische Grundordnung, wie sie in § 67 Abs. 2 BBG vorgesehen ist, greift zu kurz. Zu einem demokratischen, transparenten Staat, der Achtung und Schutz von Grundrechten ernst nimmt, gehören mündige Beamte. Die Bevölkerung sollte ohne Unbehagen darauf vertrauen können, dass die einzelnen Staatsdiener im Falle schwerwiegenden behördlichen Fehlverhaltens bzw. behördlicher Missstände selbstbewusst von einer Meldebefugnis Gebrauch machen können. Dieses Selbstbewusstsein gibt man den Bediensteten jedoch

nicht allein mit einer punktuellen Einschränkung der Verschwiegenheitspflicht. Bei Whistleblowing geht es nicht allein um die Aufdeckung von Korruption. In vielen Fällen wird es um anderes Fehlverhalten mit nicht selten schwerwiegenden Folgen gehen. Bei Beamtinnen und Beamten ist in diesem Zusammenhang das besondere Treueverhältnis zu berücksichtigen. Gleichwohl ist nicht ersichtlich, weshalb eine Behörde, die z.B. eine massive Umweltverschmutzung oder die Verbreitung giftiger Substanzen zu verantworten oder mitzuverantworten hat, mehr geschützt werden muss als ein multinationaler Großkonzern, der selbiges tut. Gemäß § 60 Abs. 1 BBG sind Staatsdiener vor allem dazu verpflichtet, zum Wohle der Allgemeinheit zu handeln. Das Wohl der Allgemeinheit muss im Zweifel bei besonderen Konstellationen gegenüber dem Treueverhältnis zwischen Dienstherrn und Beamtin oder Beamtem überwiegen.

Da das Beamtenrecht von anderen Grundsätzen als das Arbeitsrecht geprägt ist, ist eine mit § 612a BGB identische Regelung weder passend noch geboten.

Die Vorschrift des § 67a BBG stellt den Beamtinnen und Beamten des Bundes ein Anzeigerecht an die Seite, welches nicht nur die Verschwiegenheitspflicht des § 67 BBG für einen weiteren Anwendungsbereich durchbrechen soll, sondern den Zweck verfolgt, den Schutz von Hinweisgebern auch mit weiteren Beamtenpflichten wie der Pflicht zu achtungs- und vertrauenswürdigem Verhalten (§ 61 Abs.1 Satz 3 BBG), der Beratungs- und Unterstützungspflicht gegenüber Vorgesetzten (§ 62 Satz 1 BBG) und der Pflicht, den Dienstweg einzuhalten (§ 125 Abs. 1 Satz 2 BBG), abzustimmen. Dabei soll die gemäß § 67 Absatz 2 BBG bereits bestehende Befreiung vom Verschwiegenheitsgrundsatz fortentwickelt werden.

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt, unter welchen Voraussetzungen Beamtinnen und Beamte über § 67 Abs. 2 BBG hinaus berechtigt sind, sich ohne Einhaltung des Dienstweges an eine zuständige außerbehördliche Stelle zu wenden.

Absatz 1 Nr.1 erfasst zunächst den Fall, dass eine Angehörige oder ein Angehöriger der Behörde im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine vorsätzliche Straftat begangen hat. Bei fahrlässigen Straftaten gebietet es das besondere Treueverhältnis der Beamtinnen und Beamten zunächst behördenintern Abhilfe zu verlangen.

Nach Absatz 1 Nr. 2 besteht ferner ein Anzeigerecht, wenn eine Angehörige oder ein Angehöriger der Behörde im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit Straftaten Dritter wissentlich in Kauf genommen hat. Hierbei kann es sich auch um fahrlässige Straftaten handeln, da es insofern auf das Vorsatzelement bei der Angehörigen oder dem Angehörigen der Behörde ankommt.

Die Bestimmung des Absatzes 1 Nr. 3 gewährt ein Anzeigerecht für den Fall, dass eine gegenwärtige Gefahr für bestimmte Rechtsgüter besteht. Es sind nur Rechtsgüter von erheblicher Bedeutung umfasst, deren Verletzung nicht ohne weiteres wieder rückgängig gemacht werden kann. Eine Gefährdung der Stabilität des Finanzsystems liegt bereits dann vor, wenn das deutsche Finanzsystem gefährdet ist. Der Gesetzesentwurf greift die Begrifflichkeit aus dem Kreditwesengesetz auf (§§ 8 Abs. 7, 48a Abs. 2 KWG). Der Begriff der Gegenwartigkeit ist in Anlehnung an den Gefahrbegriff beim rechtfertigenden Notstand (§ 34 StGB, § 904 BGB) gewählt worden.

Unter einer „zuständigen außerbetrieblichen Stelle“ sind zunächst die Polizei sowie die Staatsanwaltschaft zu verstehen. Jedoch sind auch solche Stellen miteingefasst, die bestimmte staatliche Überwachungs- und Kontrollfunktionen ausüben. Insbesondere ist hierbei auf den Datenschutzbeauftragten oder Ombudsmänner/-frauen zu verweisen. Die Presse ist keine „zuständige außerbetriebliche Stelle“ im Sinne des Absatzes 1. Hierzu greift die Regelung des Absatzes 2.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt, unter welchen Voraussetzungen es den Beamtinnen und Beamten möglich ist, sich an die Öffentlichkeit zu wenden, ohne ein Disziplinarverfahren oder andere nachteilige Entscheidungen von Vorgesetzten fürchten zu müssen. In Fällen, in denen ein besonderes öffentliches Informationsinteresse der Bevölkerung besteht, muss es den Beamtinnen und Beamten möglich sein, sich direkt an die Öffentlichkeit zu wenden. Das darf jedoch nur in eng begrenzten Fällen geschehen, da durch derartige Meldungen staatliche

Interessen besonders stark gefährdet werden können. Die Erheblichkeit der Gefahr bezieht sich sowohl auf die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts als auch auf den Umfang des drohenden Schadens. Mit dem Begriff „Öffentlichkeit“ sind nicht nur die Presse und andere Medien erfasst, sondern auch Veröffentlichungen im Internet.

Der Begriff der Unterlassung in Absatz 2 dient dazu, auch die Fälle zu erfassen, in denen die jeweilige Behörde nicht aktiv hoheitlich oder fiskalisch gehandelt, aber Fehlverhalten Dritter wissentlich geduldet hat.

Zu Absatz 3

Der dritte Absatz stellt klar, dass ein/e nach Absatz 1 oder 2 handelnder Beamter oder Beamtin nicht nur nicht gegen die Verschwiegenheitspflicht, sondern auch nicht gegen seine bzw. ihre anderen Dienstpflichten verstößt. Dementsprechend ist die Einleitung eines Disziplinarverfahrens allein aufgrund der Informationsweitergabe im Hinblick auf schwerwiegendes behördliches Fehlverhalten gemäß Absatz 1 Nr. 1 nicht zulässig. Der Beamte bzw. die Beamtin soll zudem gegen sämtliche mögliche Benachteiligungen rechtlicher, dienstlicher oder tatsächlicher Art geschützt werden.

Zu Nummer 4

Diese Regelung soll ausdrücklich klarstellen, dass eine Suspendierung vom Dienst allein aufgrund der Informationsweitergabe im Hinblick auf schwerwiegendes behördliches Fehlverhalten gemäß dem neuen § 67a BBG nicht zulässig ist. Es handelt sich dementsprechend um eine spezielle Ausgestaltung der Schutzvorschrift des neuen § 67a Abs. 3 BBG.

Zu Artikel 3 – Änderung des Beamtenstatusgesetzes

Die Regelung dient der Harmonisierung des Hinweisgeberschutzes mit Blick auf Landes- und Kommunalbeamte/innen. Die Ausführungen zu Artikel 2 gelten entsprechend.

Zu Artikel 4 - Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.