

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Manuela Rottmann, Luise Amtsberg, Kerstin Andreae, Canan Bayram, Katharina Dröge, Britta Haßelmann, Dieter Janecek, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Konstantin von Notz, Lisa Paus, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Gerhard Schick, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Whistleblowing als Beitrag zur Rechtsdurchsetzung

Wenn Verstöße gegen Recht und Gesetz in Unternehmen, Behörden und anderen Institutionen deswegen jahrelang ungeahndet bleiben, weil Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Beamte sich nicht trauen, ihr Wissen darüber weiterzugeben aus Angst vor Konsequenzen, schwächt das den Rechtsstaat. Es nützt denjenigen, die ihre Machtstellung ausnutzen, um Rechtsbrüche zu begehen. Es schadet ihren ehrlichen Mitbewerbern. Es schadet aber auch den betroffenen Institutionen und Unternehmen, denn die wirtschaftlichen Folgen eines jahrelangen, viel zu spät bekannt gewordenen Fehlverhaltens gehen zu Lasten von Öffentlichkeit, Umwelt, Mitbewerbern oder Verbrauchern und sind oft existenzbedrohend. Ein guter Schutz von Hinweisgebern stärkt das Vertrauen in den Wirtschaftsstandort Deutschland. Er gibt auch Unternehmen und Behörden Rechtssicherheit im Umgang mit internen Hinweisen.

Menschen, die sich dafür einsetzen, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, die dem öffentlichen Interesse und dem Allgemeinwohl dienen, müssen dabei unterstützt und vor Strafverfolgung und dienst- oder arbeitsrechtlichen Konsequenzen wie Kündigung geschützt werden. Whistleblowing als Beitrag zur Rechtsdurchsetzung (Transparenzhinweis: Die Überschrift ist Titel der Schrift von Simona Kreis, Whistleblowing als Beitrag zur Rechtsdurchsetzung. Das öffentliche Informationsinteresse im Arbeitsrecht – Beiträge zum Arbeitsrecht 3, 2017) bedarf wirksamer gesetzlicher Regulierung.

Skandale wie der CumEx-Steuerbetrug und massenweise Abgasmanipulation bei Diesel-PKW wären längst aufgeklärt oder hätte es vermutlich so nicht gegeben, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Angst vor Jobverlust, ohne Angst vor existenzvernichtender Schadensersatzfolge oder gar Strafverfolgung zunächst betriebs- oder behördenintern (bei tatsächlich funktionierendem Compliance-System), dann gegenüber zuständigen (anderen) Behörden und notfalls öffentlich über diesen Betrug hätten informieren können. Der Gammelfleischskandal oder Missstände im Pflegebereich, abenteuerliche Steuervermeidungskonstruktionen in Luxemburg oder der NSA-Überwachungs- und Geheimdienstskandal wären ohne Hinweise nicht aufgedeckt worden. Eine Altenpflegerin, die Missstände aufdeckte, musste bis zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gehen, um ihr Recht zu bekommen. Aus dieser Entscheidung aus dem Jahr 2011 hat der Gesetzgeber bis heute keine Konsequenzen gezogen.

Gleichwohl enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages nicht einmal mehr einen Prüfauftrag zum Hinweisgeberschutz. Dabei mangelt es nicht an Ideen, an Regulierungsentwürfen, es fehlt allein am nötigen Handlungswillen von Bundesregierung und sie tragender CDU/CSU/SPD-Koalition.

Dies wird sich nun ändern müssen, weil die Europäische Kommission am 23. April 2018 einen – noch zu verhandelnden – Richtlinienvorschlag zum Schutze von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (COM(2018)218 final: Ratsdok. 8713/18), vorgelegt hat. Die Bundesregierung hat begrüßt, dass der Hinweisgeberschutz durch die Vorschläge der EU-Kommission gestärkt werden soll (Bundestagsdrucksache 19/3546, Antwort zu Frage 1).

Wer ein Interesse am Zusammenhalt und der Entwicklung der Demokratie in Europa hat, muss dieses Vorhaben der EU-Kommission unterstützen. Gerade dort, wo junge Demokratien in Europa gegen Korruption und Vetternwirtschaft zwischen Politik und großen, oft staatsnahen Unternehmen kämpfen, brauchen die Menschen einen europäischen Schutzstandard für Hinweisgeber. Wir erwarten daher von der Bundesregierung, dass sie sich dafür einsetzen wird, der Zivilgesellschaft in der EU diesen wichtigen Schutz so schnell wie möglich zu gewähren.

Die spätere Umsetzung einer solchen Richtlinie in nationales Recht wird sich angesichts der Verflechtung von nationalem Recht und EU-Recht schon rein tatsächlich nicht auf den Schutz von Personen, die Verstöße gegen EU-Recht melden, beschränken lassen, sondern eines konsistenten allgemeinen Gesetzes zum Schutze von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern in Deutschland bedürfen.

Bis auf unzureichende punktuelle Reaktionen in § 8 Absatz 1 des Kontrollgremiumsgesetzes (PKGrG – 2016) sowie auf EU-Vorgaben in § 4d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (2016), in § 3b des Börsengesetzes (2017) und 2018 im Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (Bundesratsdrucksache 382/18) sind Koalition und Bundesregierung bisher untätig geblieben. Im Entwurf des Geschäftsgeheimnisgesetzes macht die Bundesregierung das Whistleblowing entgegen der umzusetzenden diesbezüglichen Richtlinie (RL (EU) 2016/943 zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung) von einer Ausnahme zu einem bloßen Rechtfertigungsgrund und bleibt der ideologischen Fehlvorstellung verhaftet, für die Frage, ob Whistleblowing berechtigt ist, komme es auf die Motivation der Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber (und nicht allein auf den Gegenstand der Informationsweitergabe) an.

Die bisherigen sektoral begrenzten und sehr unterschiedlichen Regelungen (§ 612a des Bürgerlichen Gesetzbuchs, § 17 des Arbeitsschutzgesetzes, § 84 des Betriebsverfassungsgesetzes, § 13 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, § 25a Absatz 1 Satz 6 Nummer 3 des Kreditwesengesetzes, § 4d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes, § 3b des Börsengesetzes, § 53 Absatz 5 des Geldwäschegesetzes, § 7 des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, § 8 Absatz 1 des Kontrollgremiumsgesetzes, Artikel 77 der Datenschutz-Grundverordnung) reichen nicht aus. Der Rechtsprechung ist es deswegen nicht gelungen, einen hinreichend klaren und einheitlichen Schutz zugunsten von Whistleblowern zu schaffen. Eine Regelung z. B. im Finanzmarktrecht nützt dem, der hinreichend geschützt intern oder extern auf Missstände in anderen Bereichen, etwa in der Pflege, im Gesundheitswesen, in Behörden und anderen Unternehmen (aktuell etwa: KFZ-Hersteller in Sachen Abgasmanipulation) hinweisen wollte, gar nichts. Die bestehende unbillige rechtliche Schieflage zeigt auch folgendes Beispiel: Wer chemische Stoffe in Gewässer ableitet, wird wegen Gewässerverunreinigung nach § 324 des Strafgesetzbuchs (StGB) bestraft. Keine Beachtung findet hingegen der Umstand, dass diejenige Insiderin oder derjenige Insider, die oder der diese Straftat publik gemacht hat, mit arbeitsrechtlichen Konsequenzen

sowie mit Schadenersatzforderungen seitens des betreffenden Unternehmens rechnen muss. Gleiches gilt für Beschäftigte, die z. B. organisierte Schwarzarbeit, das Unterlaufen von Mindestlöhnen und Sozialversicherungsbeiträgen aufdecken.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Unterstützt die Bundesregierung den Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zum Schutze von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Ratsdok.-Nr.: 8713/18)?

Wenn nein, warum nicht?

2. Wie wird die Bundesregierung die EU-Kommission dabei unterstützen, das Gesetzgebungsverfahren noch innerhalb dieser Legislaturperiode des Europäischen Parlaments abzuschließen?
3. Hält die Bundesregierung ein allgemeines Gesetz zum Hinweisgeberschutz in Deutschland für erforderlich, und wenn nein, warum nicht?
4. Warum hat sich die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen dazu entschieden, Whistleblowing in § 5 Ziffer 2 von einer nach der EU-Richtlinie 2016/943 vorgegebenen Ausnahme zu einem bloßen Rechtfertigungsgrund herabzustufen?
5. Ist nach Einschätzung der Bundesregierung ein allgemeines Gesetz zum Hinweisgeberschutz zugleich ein ausreichender Beitrag, Unternehmen und Behörden in ihrem eigenen Interesse an Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Produktsicherheit, Arbeitssicherheit, Umweltschutz, Mitarbeitermotivation und guter Reputation zu vielfach fehlenden effektiven internen Hinweisgebersystemen und damit einhergehender Fehlerkultur zu bewegen, und wenn nicht, warum nicht?
6. Sieht die Bundesregierung die bisherige Rechtsprechung zum Hinweisgeberschutz im Bereich des Arbeitsrechts als ausreichenden Schutz an, und wenn ja, warum, und wenn nein, welche gesetzlichen Veränderungen gedenkt sie wann vorzunehmen?
7. Wie können Hinweisgeber nach Kenntnis und Einschätzung der Bundesregierung durch internes oder externes Melden von erheblichen Rechtsverstößen und Missständen zur Rechtsdurchsetzung und zu ordnungsgemäßer öffentlicher Verwaltung beitragen und so das Gemeinwohl schützen?
8. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Ausführungen von Koalitionsvertretern in der Plenardebatte 2014/2015, wonach Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber eine Zivilcourage an den Tag legten, die nicht hoch genug gelobt und anerkannt werden könne, sie ein hohes Risiko eingingen und für das hohe Gut der Gerechtigkeit gar ihren Ruf und ihre Existenz aufs Spiel setzten, diesen Menschen auch im Namen der CDU/CSU-Fraktion großer Respekt auszusprechen sei, es keinen Automatismus geben dürfe nach dem Motto „Jeder Hinweisgeber ist ein Verräter, ein Denunziant oder ein Nestbeschmutzer“ und Hinweisgeber die Chance auf Transparenz, die Chance auf kostbare Hinweise eröffneten (7. November 2014 Plenarprotokoll 18/64, S. 6020 Abgeordneter Wilfried Oellers, S. 6026 Abgeordneter Alexander Hoffmann, 18. Juni 2015 Plenarprotokoll 18/112, S. 10822 Abgeordneter Wilfried Oellers)?
9. Hält die Bundesregierung ein gesetzliches innerbetriebliches Melderecht für Arbeitnehmer in Fällen für erforderlich, bei denen im Zusammenhang mit der betrieblichen Tätigkeit rechtliche, d. h. gesetzliche oder auf Gesetz beruhende Pflichten verletzt werden oder eine solche Verletzung droht, und wenn nein, warum nicht?

10. Hält die Bundesregierung im Falle erfolgloser innerbetrieblicher Meldung (Frage 9) ein gesetzliches Melderecht gegenüber einer zuständigen außerbetrieblichen Stelle in Fällen für erforderlich, bei denen im Zusammenhang mit der betrieblichen Tätigkeit eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit der Person, die Stabilität des Finanzsystems oder die Umwelt droht oder im Zusammenhang mit der betrieblichen Tätigkeit eine erhebliche Straftat begangen worden ist oder eine solche droht, und wenn nein, warum nicht?
11. Sollten nach Auffassung der Bundesregierung Arbeitnehmer das gesetzliche Recht haben, sich in Fällen der Frage 10 unmittelbar an die Öffentlichkeit zu wenden, wenn das öffentliche Interesse am Bekanntwerden der Information das betriebliche Interesse an deren Geheimhaltung erheblich überwiegt und dabei ein solches überwiegendes öffentliches Interesse insbesondere gegeben ist, wenn der Arbeitnehmer aufgrund konkreter Anhaltspunkte annimmt, dass im Zusammenhang mit der betrieblichen Tätigkeit eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit der Person, die Stabilität des Finanzsystems, die Umwelt oder die Begehung von erheblichen Straftaten droht, und wenn nein, warum nicht?
12. Teilt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates (Bundesratsdrucksache 173/18 Ziff. 13 ff.), wonach im Beamtenrecht ein hinreichender Hinweisgeberschutz bereits bestehe, und wenn ja, warum, und wenn nein, welche Veränderungen gedenkt sie wann vorzunehmen?
13. Hält die Bundesregierung eine Ausnahme von der Verschwiegenheitspflicht im öffentlichen Dienst über Meldungen bei Verdacht einer Korruptionsstraftat nach §§ 331 bis 337 StGB und der Jederfrau-Pflicht bzw. Jedermann-Pflicht zur Anzeige der Katalogstraftaten des § 138 StGB hinaus für erforderlich, wenn im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit der Person, die Stabilität des Finanzsystems, die Umwelt oder die Begehung von erheblichen anderen Straftaten droht, und wenn nein, warum nicht?
14. Hält die Bundesregierung im Zusammenhang eines allgemeinen Gesetzes zum Hinweisgeberschutz eine gesetzliche Regelung für erforderlich, nach der sich Beamtinnen und Beamte zuerst an ihre Vorgesetzten oder eine dafür vorgesehene innerdienstliche Stelle zu wenden haben, wenn sie bei oder bei Gelegenheit ihrer dienstlichen Tätigkeit einen nach ihrer Auffassung durch konkrete Anhaltspunkte begründeten Verdacht gewonnen haben, dass eine Angehörige oder ein Angehöriger einer Behörde oder Dienststelle im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine erhebliche Straftat begangen hat, erhebliche Straftaten Dritter wissentlich in Kauf genommen hat oder im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit der Person, die Stabilität des Finanzsystems oder die Umwelt droht, und wenn nein, warum nicht?

15. Hält die Bundesregierung im Zusammenhang eines allgemeinen Gesetzes zum Hinweisgeberschutz eine gesetzliche Regelung für erforderlich, nach der Beamtinnen und Beamte das Recht haben, sich unmittelbar an die Öffentlichkeit zu wenden, wenn das öffentliche Interesse am Bekanntwerden der Information das behördliche Interesse an deren Geheimhaltung erheblich überwiegt und ein solches überwiegendes öffentliches Interesse insbesondere gegeben ist, wenn Beamtinnen und Beamte bei oder bei Gelegenheit ihrer dienstlichen Tätigkeit einen nach ihrer Auffassung durch konkrete Anhaltspunkte begründeten Verdacht gewonnen haben, dass durch oder infolge rechtswidriger dienstlicher Handlungen oder Unterlassungen eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für das Leben und die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit der Person, die Stabilität des Finanzsystems oder die Umwelt oder die Begehung von erheblichen Straftaten droht und nach ihrer Auffassung konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei einem Vorgehen entsprechend Frage 14 keine oder keine rechtzeitige Abhilfe zu erwarten ist, und wenn nein, warum nicht?
16. Hält die Bundesregierung im Zusammenhang eines allgemeinen Gesetzes zum Hinweisgeberschutz eine Reform des Begriffes des Staatsgeheimnisses in § 93 StGB, wie sie auf Bundestagsdrucksache 18/10036 zu Ziffer II.1 wegen der im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot (Artikel 103 Absatz 2 des Grundgesetzes) problematischen Weite der Staatsgeheimnisdefinition vorgeschlagen ist, für erforderlich, und wenn nein, warum nicht?
17. Hält die Bundesregierung im Zusammenhang eines allgemeinen Gesetzes zum Hinweisgeberschutz eine Ergänzung des StGB für erforderlich, nach der wie auf Bundestagsdrucksache 18/10036 zu Ziffer II.5 vorgeschlagen das Offenbaren eines Geheimnisses unter bestimmten strengen Voraussetzungen befugt ist, und wenn nein, warum nicht?

Berlin, den 25. September 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

