

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/3039 –

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

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Karin Binder, Andrej Hunko, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/3043 –

Gesellschaftliche Bedeutung von Whistleblowing anerkennen – Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber schützen

A. Problem

Der Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern sowie die Anerkennung ihrer Zivilcourage sind in Deutschland nach Einschätzung der beiden einbringenden Fraktionen mangelhaft, obwohl die Hinweise dieser Beschäftigten für die Gesellschaft wertvoll seien.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legt mit ihrem Gesetzentwurf Änderungsvorschläge für das Bürgerliche Gesetzbuch, das Berufsbildungs-, das Bundesbeamten- und das Beamtenstatusgesetz vor, um mehr Schutz für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber zu schaffen. Änderungen im Strafgesetzbuch sollen die Betroffenen zudem unter bestimmten Bedingungen straffrei stellen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/3039 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion DIE LINKE. fordert gesetzliche Regelungen, um u. a. im Arbeits- und Beamtenrecht den Schutz von Hinweisgebern und Hinweisgeberinnen vor ungerechtfertigten Entlassungen und anderen Formen arbeitsplatzbezogener „Vergeltungsmaßnahmen“ sicherzustellen. Die Beweislast soll demzufolge künftig beim Arbeitgeber liegen. Im Strafrecht soll der Schutz vor Strafverfolgung wegen übler Nachrede oder wegen der Verletzung des Amts- oder Geschäftsheimnisses im Fokus stehen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/3043 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme eines Antrags oder beider Anträge.

D. Kosten

Kostenberechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/3039 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 18/3043 abzulehnen.

Berlin, den 20. Mai 2015

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Kerstin Griese
Vorsitzende

Markus Paschke
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Markus Paschke

I. Überweisung

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/3039** ist in der 64. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. November 2014 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Innenausschuss, den Sportausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Ausschuss für Gesundheit sowie den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 18/3043** ist in der 64. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. November 2014 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Auswärtigen Ausschuss, den Innenausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Gesundheit, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss**, der **Sportausschuss**, der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**, der **Finanzausschuss**, der **Ausschuss für Gesundheit** sowie der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/3039 in ihren Sitzungen am 20. Mai 2015 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen. Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat die Vorlage ebenfalls am 20. Mai 2015 beraten und dem Deutschen Bundestag die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen.

Der **Auswärtige Ausschuss**, der **Innenausschuss**, der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie**, der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft**, der **Verteidigungsausschuss**, der **Ausschuss für Gesundheit**, der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit**, der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** sowie der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** haben den Antrag auf Drucksache 18/3043 in ihren Sitzungen am 20. Mai 2015 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Missstände in Unternehmen und Behörden würden oft erst durch Hinweise mutiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt (sog. Whistleblower), führen die Initiatoren des Gesetzentwurfs aus. Das Ziel verantwortungsvoller Whistleblower sei es, Transparenz und Publizität über bestehende interne, riskante, gefährliche oder korrupte Entwicklungen herzustellen, um diese damit beheben zu lassen. Der Begriff des Whistleblowing komme aus dem englischen Sprachraum und bezeichne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die auf interne Probleme aufmerksam machten. Es könne daher von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern gesprochen werden. Auch der Begriff der Aufklärerin und des Aufklärers erscheine passend.

Das entsprechende Verhalten habe jedoch für die jeweilige Arbeitnehmerin bzw. den jeweiligen Arbeitnehmer, die Auszubildende bzw. den Auszubildenden, die betroffene Beamtin bzw. den betroffenen Beamten oder die Soldatin oder den Soldaten oft gravierende Auswirkungen. Wer sich zu einem solchen Schritt entschließe, müsse

nicht nur mit Mobbing rechnen, sondern verstoße mit ihrem bzw. seinem Handeln oft auch gegen arbeits-, dienst- oder gar strafrechtliche Bestimmungen. Häufig folge die Kündigung.

Bereits in der 16. Wahlperiode sei ein Regelungsentwurf seitens des BMJ, BMAS und des BMELV vorgelegt worden, der sich mit der Problematik des Whistleblower-Schutzes befasst und lediglich eine Ergänzung zu § 612a BGB vorgesehen habe. Das Vorhaben sei wegen Unstimmigkeiten der damaligen Koalitionspartner nicht weitergeführt worden. Der damals vorgelegte Gesetzesentwurf sei grundlegend überarbeitet und weiterentwickelt worden.

Zu Buchstabe b

In Deutschland hätten Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber millionenfache Steuerhinterziehung aufgedeckt, begründet die Fraktion DIE LINKE. ihren Antrag. Ohne den Hinweis eines LKW-Fahrers wären verdorbene Schlachtabfälle zu Lebensmitteln verarbeitet und an Verbraucherinnen und Verbraucher verkauft worden. Durch das Einschreiten einer Tierärztin seien die ersten BSE-Fälle öffentlich geworden. Altenpflegerinnen und Altenpfleger hätten auf Notstände in einzelnen Pflegeheimen und unzureichende Pflege und Betreuung der ihnen anvertrauten Menschen hingewiesen u. a. m. Trotz ihrer unbestrittenen Verdienste für die Gesellschaft hätten alle Personen in den genannten Fällen Repressalien bis hin zum Arbeitsplatzverlust sowohl in der privaten Wirtschaft als auch im Öffentlichen Dienst erlitten.

Potenzielle Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber verzichteten aber oftmals aus Angst vor Arbeitsplatzverlust oder Schadensersatzandrohung auf die Offenlegung ihres Wissens. Häufig sähen sie keine Chance, etwas zu verändern, oder sie lebten in einem Umfeld, in dem Whistleblowing als etwas Verwerfliches betrachtet werde. In einer demokratischen Öffentlichkeit bestehe jedoch ein Anspruch auf Offenlegung und kritische Überprüfung solcher Informationen. Weder § 612a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), § 84 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) noch das Beamtenrecht böten in Deutschland einen wirksamen Schutz für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber gegenüber ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Die Normen seien intransparent, unklar und böten keine Rechtssicherheit.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/3039 und des Antrags auf Drucksache 18/3043 in seiner 30. Sitzung am 14. Januar 2015 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Anhörung zu beiden Vorlagen fand in der 37. Sitzung am 16. März 2015 statt. Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 18(11)330 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Bund der Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichtsbarkeit

Handelsverband Deutschland e.V.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Siemens AG

Daimler AG

Rechtsanwalt Dr. Philipp Kramer, Hamburg

Prof. Dr. Peter Wedde, Eppstein

Dr. Imke Sommer, Bremerhaven

Annegret Falter, Berlin

Guido Strack, Köln

Der **Bund der Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichtsbarkeit** (BRA) erkennt das Anliegen, Hinweisgeber zu schützen, die berechtigterweise auf einen Missstand hinweisen, als verständlich an. Beschäftigte sollten Straftaten und sonstige unerwünschte Verhaltensweisen anzeigen können, ohne Angst haben zu müssen, wegen ihres Hinweises oder wegen einer Anzeigerstattung eigene Nachteile tragen zu müssen, wenn eine Abhilfe auf andere Weise keinen Erfolg verspreche. Dennoch solle dem Vorschlag nach einem eigenen Gesetz nicht gefolgt werden: In § 612a BGB existiere ein Verbot der Benachteiligung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

deswegen, weil sie die ihnen zustehenden Rechte ausüben. Es sei nicht nachvollziehbar, dass für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber ein zusätzlicher, darüber hinausgehender Schutz geschaffen werden sollte. Dies gelte umso mehr, als auch die Erteilung von Hinweisen über Missstände die Ausübung solcher Rechte darstelle. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber seien bereits von der Regelung des § 612a BGB erfasst. Zudem gelte: Hinweisgeber, die berechtigterweise Missstände anzeigen oder an die Öffentlichkeit tragen, seien bereits nach derzeitigem Rechtszustand geschützt. Außerordentliche Kündigungen seien in solchen Fällen nicht wirksam. U. a. argumentiert der BRA weiter, dass soweit von der Fraktion DIE LINKE. darüber hinaus vorgeschlagen werde, einen staatlichen Entschädigungsanspruch einzurichten, wenn arbeitsrechtliche Ansprüche infolge oder im Anschluss an die Informationsweitergabe ausfallen sollten, dies abzulehnen sei. Für die Einrichtung dieser Sonderhaftung bestehe kein Anlass. Wenn darüber hinaus vorgeschlagen werde, einen Anspruch auf immaterielle Schäden und zu erwartende Folgekosten zu schaffen, sei schwer nachzuvollziehen, welche immateriellen Schäden hiermit gemeint sein sollten. Insgesamt erscheine eine Ergänzung des § 612a BGB hinsichtlich der eingeschränkten Beweislastumkehr als sinnvoll. Sollte der Gesetzgeber ein Signal geben wollen, dass Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber geschützt seien, wäre eine Ergänzung in § 612a BGB etwa mit dem Halbsatz „oder auf Missstände in Unternehmen oder Betrieb hinweist, durch die eine Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen oder Umwelt droht.“ erwägenswert.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) teilt die Einschätzung der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, dass eine gesetzliche Verankerung des Hinweisgeberschutzes sowohl für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch für Beamtinnen und Beamte erforderlich sei. Im Zusammenhang u. a. mit den Gammelfleisch- und BSE-Skandalen sei deutlich geworden, dass Beschäftigte sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst, die rechtzeitig auf Risiken, Fehlentwicklungen oder Straftaten in ihrem Arbeitsumfeld hinwiesen, ihrem Arbeitgeber bzw. Dienstherren und der Gesellschaft wichtige Dienste leisteten. Dennoch hafte dem Whistleblowing häufig der Geruch des Denunziantentums an. Deckten Beschäftigte Verstöße auf, müssten sie häufig mit arbeitsrechtlichen Maßnahmen bis hin zu einer fristlosen Kündigung rechnen. Zwar hätten Bundesverfassungsgericht und Bundesarbeitsgericht in ihrer Rechtsprechung einen gewissen Schutz vor solchen Repressalien aufgestellt. Die Rechtslage sei jedoch nicht transparent und führe zu Unsicherheit bei Beschäftigten und Unternehmen. Insbesondere sei nach der Rechtsprechung des BAG nicht allein das angenommene Fehlverhalten des Arbeitgebers entscheidend, sondern die Motivation des Arbeitnehmers immer mit zu berücksichtigen. Zudem verstoße die Rechtslage in Deutschland gegen die Anforderungen, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) aufgestellt habe, und missachte die Vorgaben internationaler Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung. Im Antrag der Fraktion DIE LINKE. stimmt der DGB u. a. der Forderung zu, im Arbeits- und Beamtenrecht Schutz für Whistleblower gegen dienstrechtliche Repressalien und arbeitsplatzbezogenen Vergeltungsmaßnahmen sicherzustellen und die Beweislast umzukehren. Für eine Arbeitnehmerin bzw. einen Arbeitnehmer, ebenso wie für eine Beamtin bzw. einen Beamten sei es kaum möglich zu belegen, dass Maßnahmen, die zu ihrem bzw. seinem Nachteil ergriffen würden, Folge eines Hinweises seien. Daher müsse dem Arbeitgeber bzw. dem Dienstherrn die Beweislast obliegen, dass die genannten Maßnahmen aus anderen Gründen als dem Whistleblowing erfolgten. Darüber hinaus unterstütze der DGB auch die Forderung nach Einrichtung verlässlicher Berichtswege innerhalb von Unternehmen und Behörden. Zum Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt der DGB u. a. fest, dass die vorgeschlagene Regelung des gesetzlichen Schutzes von Hinweisgebern im Arbeitsverhältnis, eine Ergänzung des BGB um den zweiten Absatz im § 612a (Beweislasteasenerleichterung beim Maßregelungsverbot) und die Hinzufügung des § 612b BGB zwar durch ihre Einfachheit bestehe, da sie einen verhältnismäßig geringen gesetzgeberischen Aufwand erfordere. Insbesondere sei der Vorschlag zu begrüßen, die prozessuale Position eines oder einer Beschäftigten, die eine Maßregelung geltend mache, durch eine Beweislasteasenerleichterung zu verbessern. Allerdings lasse die vorgeschlagene Regelung viele Aspekte außer Acht. Die in diesem Bereich erforderliche Rechtsklarheit wäre dadurch nur unzureichend erreicht.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) beurteilt den Gesetzesentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als überflüssig, um ein ausreichendes Schutzniveau für Hinweisgeber zu erzielen. Bereits heute gewähre das in § 612a BGB vorgesehene Maßregelungsverbot neben spezialgesetzlichen Vorgaben hinreichenden Schutz. Die Rechtsprechung habe zudem ein ungeschriebenes Anzeigerecht anerkannt und hierzu Leitlinien aufgestellt. Der Gesetzesentwurf würde zu neuen bürokratischen Lasten für die Unternehmen führen und damit dem Beschluss der Bundesregierung vom 11. September 2014 widersprechen. Besonders fragwürdig sei, dass die Entscheidung über eine Anzeige schlussendlich nach einem subjektiven und nicht nach einem objektiven Maßstab vorgenommen werden solle. Vor dem Hintergrund der ganz erheblichen Schäden, die durch eine Anzeige entstehen könnten, müsse hier ein besonders hoher Überprüfungsmaßstab angewendet werden. Der Antrag der

Fraktion DIE LINKE. werde den Anforderungen eines vertrauensvollen Miteinanders von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie Arbeitnehmern untereinander nicht gerecht. Forderungen, wie die nach der der Anknüpfung an die Gutgläubigkeit des Hinweisgebers, nach der freien Wahl zwischen interner und behördlicher Offenlegung und der Ermächtigung bestimmter Einrichtungen, Whistleblower-Fälle öffentlich zu machen, untergrüben das gegenseitige Vertrauen, das die Basis für erfolgreiche Aufdeckung und Behebung von Missständen sei.

Die **Siemens AG** bewertet die Entgegennahme und Untersuchung von Hinweisen durch Whistleblower an das Unternehmen als elementaren Bestandteil jedes Compliance-Programms und eines effektiven Risikokontrollsystems. Solche Hinweise seien teilweise der einzige Ansatzpunkt, mit dessen Hilfe Fehlverhalten verhindert und ggf. aufgeklärt werden könne. Das Unternehmen habe bereits unabhängig vom Gesetzgeber umfangreiche Regelungen im Bereich interner Hinweissysteme geschaffen, die zudem den Schutz von Whistleblowern in höchstem Maße vorsähen. Siemens sehe aber keinen Regelungsbedarf des Gesetzgebers. Denn jedes Unternehmen bzw. jeder Gesellschaftsbereich habe die Möglichkeit, interne Regelungen zu erlassen und auf diese Weise den individuellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Dies sei schon aufgrund verschiedener länderspezifischer Datenschutzregelungen erforderlich. Eine rein deutsche Regelung würde der Komplexität international tätiger Unternehmen nicht gerecht; sie träte überdies möglicherweise in Konflikt mit bereits bestehenden internationalen Regelungen, an die diese Unternehmen gebunden seien. Zudem müsse die Beurteilungsbefugnis darüber, welche Maßnahmen erforderlich seien, um gesetzliche Vorhaben zu erfüllen und Missstände abzustellen, grundsätzlich bei den dafür im Unternehmen zuständigen und haftbaren Entscheidungsträgern verbleiben. Sie könne nicht de facto auf einzelne, hierfür nicht zuständige und nicht haftbare Arbeitnehmer übertragen werden. Einer Selbstregulierung durch die Industrie sei Vorrang zu gewähren.

Die **Daimler AG** begrüßt grundsätzlich das Ansinnen, Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber, die konkrete Anhaltspunkte für einen Regelverstoß gemeldet hätten, gesetzlich vor Diskriminierung und Sanktionierung zu schützen. Ein Hinweisgebersystem habe einen fairen Umgang mit Hinweisgebern wie auch mit Betroffenen, die dem Anfangsverdacht eines Regelverstoßes ausgesetzt seien, sicherzustellen. Das berechtigte politische und gesellschaftliche Anliegen, Hinweisgebern unter dem Eindruck medienveröffentlichter Beispielfälle einen gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung und Sanktionierung ihres „Whistleblowing“ angedeihen zu lassen, dürfe auch die grundgesetzlich geschützten Rechte eines vom Verdacht Betroffenen nicht außer Acht lassen. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber, die konkrete Anhaltspunkte für Regelverstöße innerhalb eines Unternehmens meldeten, seien keine Denunzianten und von den Unternehmen zu schützen, sollten ihnen aufgrund ihres Hinweises Nachteile entstehen. Ein innerbetriebliches Hinweisgebersystem fördere nicht das Denunziantentum. Es liegt vielmehr im Interesse des Unternehmens, Fehler frühzeitig aufzudecken und abzustellen und damit Schaden von dem Unternehmen abzuwenden. Das Unternehmen favorisiere schon aufgrund der eigenen Erfahrungen mit ihrem Hinweisgebersystem „Business Practices Office“ (BPO) ein innerbetriebliches Hinweisgebersystem. Ein Hinweisgeber, der konkrete Anhaltspunkte für einen im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit eines Unternehmens möglicherweise begangenen Regelverstoß melden möchte, sollte sich immer an ein innerbetriebliches Hinweisgebersystem des Unternehmens wenden. Das Verfahren hierfür sollte klar und transparent in einer Richtlinie geregelt und mit der Arbeitnehmervertretung abgestimmt sein. Die Daimler AG empfehle, dass Unternehmen ab einer bestimmten Größe (z. B. ab 10.000 Mitarbeiter) gesetzlich zu einer solchen Einrichtung verpflichtet würden. Kleinere Unternehmen, die nicht verpflichtet seien, eine solche Einrichtung zu schaffen, hätten – ggfs. noch zu schaffende – gemeinschaftliche Hinweisgebersysteme, z.B. bei der Industrie- und Handelskammer, zu nutzen. Darüber hinaus halte die Daimler AG allenfalls die Einrichtung einer unabhängigen, nichtstaatlichen Ombudsstelle für zweckmäßig, aber auch ausreichend, die von einem Hinweisgeber dann angerufen werden könnte, wenn ein Unternehmen einer gesetzlich ebenfalls noch zu bestimmenden Pflicht auf Bescheidung des Hinweisgebers nicht nachgekommen sei. Eine Auswahlmöglichkeit des Hinweisgebers, sich aufgrund eines rechtlich unbestimmten, vornehmlich subjektiven Beurteilungshorizontes sofort an eine zuständige außerbetriebliche Stelle oder gar unmittelbar an die Öffentlichkeit wenden zu dürfen, und nicht erst nach vergeblichem Wenden an das Hinweisgebersystem seines Unternehmens, lehne man dagegen aus sachlichen und praktischen Erfahrungen mit einem Hinweisgebersystem entspringenden Gründen ab.

Der **Handelsverband Deutschland** (HDE) lehnt die Vorschläge in den beiden Vorlagen umfassend ab. Zusätzliche arbeitsrechtliche Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern seien nicht erforderlich, da die bestehenden Regelungen - insbesondere § 612 a BGB - unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung ausreichen. Die Einführung eines Whistleblowing-Systems müsse der autonomen Entscheidung der Unternehmen überlassen werden. Es bestehe keine Verpflichtung zur Neuregelung der gesetzlichen Regelungen zum Schutze von Hinweisgebern aufgrund internationaler Vereinbarungen. Dabei handele es sich lediglich um unverbindliche

Erklärungen. Darüber hinaus erfülle Deutschland bereits alle Vorgaben. Auf eine Neuregelung der Beweislastverteilung im Rahmen des § 612 a BGB sei zu verzichten. Schon heute gälten nach der Rechtsprechung zu § 612 a BGB zugunsten des Arbeitnehmers erhebliche Beweiserleichterungen. Das Recht des Whistleblowers, seine Hinweise an eine externe Stelle zu übermitteln, könne immer nur als „Ultima Ratio“ in Betracht kommen, d. h. nur wenn zuvor ergebnislos eine interne Meldung an den Arbeitgeber erfolgt sei bzw. eine interne Meldung im Einzelfall nicht zumutbar sei oder eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben bestehe. Zudem dürfe es dabei nicht nur auf die rein subjektive, nicht nachprüfbare Einschätzung des Arbeitnehmers ankommen. Ausschlagend müsse vielmehr sein, ob der Hinweisgeber aufgrund vorliegender konkreter Tatsachen von der Richtigkeit der weitergegebenen Information objektiv - nach Wertung eines durchschnittlichen und unbeteiligten Dritten - überzeugt sei. Der Vorschlag, dass sich Arbeitnehmer unter bestimmten Voraussetzungen direkt an die Öffentlichkeit wenden könnten, sei vollkommen inakzeptabel.

Der Einzelsachverständige **Dr. Philipp Kramer** verweist darauf, dass die Zulässigkeit des Whistleblowings von Grundrechtspositionen abhängt, die teilweise im Widerstreit miteinander stünden. Dazu gehöre das verfassungsrechtlich geschützte Interesse des Angezeigten selbst, in dessen Persönlichkeitsrecht mit einer Anzeige eingegriffen werde. Es bedürfe in solchen Fällen in jedem Fall einer Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen. Rechtstechnisch gebe es mehrere Möglichkeiten, vorzugeben, wann ein Whistleblowing zulässig sei und wie eine solche Abwägung ablaufe. Doch eine für den potentiellen Hinweisgeber wirklich nützliche gesetzliche Vorgabe müsste wichtige Zweifelsfälle klären. Diese Klärung gelinge dem vorlegten Whistleblower-Schutzgesetz noch nicht. Es bleibe auch mit dem Entwurf die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung. Die Begriffe in diesem Entwurf seien systematisch präzise, blieben jedoch inhaltlich hinter den von der Rechtsprechung entwickelten differenzierten Wertungen zurück und zudem abstrakt. Sie gäben dem Offenlegenden zudem durch die formale Verschiebung des Irrtumsrisikos auf das betroffene Unternehmen oder die betroffene Behörde eine Scheinsicherheit. Trotz gelungener Systematisierung und des teilweisen Vorgehens mit Gefährdungsstufen bleibe die wichtigste praktische Frage des Whistleblowings für den Anzeigenden wie für die von einer Offenlegung betroffene Einrichtung ungelöst: Wann sei der Versuch einer innerorganisatorischen Klärung durch den Whistleblower gescheitert oder ihm nicht zumutbar. Bei der Befugnis zum Whistleblowing müsse eine Güterabwägung vorgenommen werden. Dabei werde insbesondere die Meinungsäußerungsfreiheit des Arbeitnehmers ins Verhältnis zur verfassungsrechtlich geschützten Unternehmerfreiheit gesetzt. Aus dieser Unternehmerfreiheit folge das Recht des Unternehmens, mit solchen Arbeitnehmern zusammenzuarbeiten, die die rechtmäßigen Unternehmensziele förderten und das Unternehmen vor Schäden bewahrten. Diese Pflicht finde in der arbeitsvertraglichen Rücksichtnahmepflicht ihren einfachgesetzlichen Ausdruck (§ 241 Absatz 2 BGB). Der Arbeitnehmer verletze danach seine Rücksichtnahmepflicht schwer, wenn er eine Strafanzeige erstatte, die auf wissentlich unwahren oder leichtfertig falschen Angaben beruhe. Zudem dürfe die Strafanzeige als Maßnahme keine unverhältnismäßige Reaktion auf das Verhalten des Arbeitgebers darstellen. Bloß geringfügige Verstöße dürften in der Regel nicht mit einer Strafanzeige beantwortet werden. Indizien für die Unverhältnismäßigkeit der Strafanzeige könnten sich darüber hinaus vor allem aus der Motivation des Anzeigenden und aus dem Fehlen eines vorangegangenen zumutbaren innerbetrieblichen Hinweises ergeben. Diese und weitere von Rechtsprechung entwickelte Abwägungskriterien, wie das berechnete Interesse der Öffentlichkeit an der Information, die Art, Schwere und Häufigkeit der Pflichtverletzung sowie der Grad des Verschuldens, die Tatsächlichkeit der Behauptungen, der Vorrang der innerorganisatorischen Klärung etc. würden von den beiden Vorlagen nicht hinreichend berücksichtigt.

Der Einzelsachverständige **Prof. Dr. Peter Wedde** spricht sich grundsätzlich für Bestrebungen zur Verbesserung des Schutzes von Hinweisgebern aus. Vor diesem Hintergrund seien die vorliegenden parlamentarischen Initiativen uneingeschränkt positiv zu bewerten. Bezogen auf den Gesetzentwurf und auf den Antrag gebe es allerdings Optimierungspotential, das im Wesentlichen aus der Erfahrung resultiere, dass Arbeitnehmer, die Missstände und rechtswidriges Handeln offenbart hätten, selbst hätten Kündigungen hinnehmen müssen oder sich Mobbing ausgesetzt gesehen hätten. Nicht optimal scheine daher das im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN als Regelfall enthaltene „Stufenkonzept“, das zunächst die Information des Arbeitgebers oder der Dienststelle vorsehe. Besser wäre diesbezüglich eine Wahlfreiheit, verbunden mit der Möglichkeit, bei externen Stellen anonyme Hinweise vorzubringen. Eine entsprechende Forderung finde sich im Antrag auf Drucksache 18/3043. Der Gesetzentwurf enthalte im Rahmen des Stufenkonzepts eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen bzw. Abwägungstatbeständen, anhand derer Hinweisgeber selbst entscheiden müssten, ob sie berechtigt seien, eine externe Stelle anzurufen oder die Öffentlichkeit zu informieren. Um eine Überforderung von Hinweisgebern bei der juristischen Bewertung dieser rechtlichen komplexen Vorgaben auszuschließen, sei es sinnvoll, den zu schaf-

fenden externen Stellen entsprechende Beratungs- und Prüfkompetenzen zuzuweisen. Würden interne Stellen eingerichtet, müsste normativ und organisatorisch gewährleistet werden, dass zugunsten der Hinweisgeber die Vertraulichkeit gegenüber dem Arbeitgeber oder der Dienststelle garantiert werde. Das Vertrauen in interne Stellen würde gestärkt, wenn bestehenden Betriebs- und Personalräten ein Mitbestimmungsrecht bezüglich der Einrichtung, Ausgestaltung und personellen Besetzung eingeräumt würde. Ferner benötigten Hinweisgeber individuellen Schutz, der über den hinausgehe, der derzeit in den beiden Vorlagen formuliert werde. Neben der Schaffung eines auch im Zivilprozess wirksamen Beweisverwertungsverbots gehöre hierzu eine Verbesserung des Kündigungsschutzes in der Zeit nach der Information über Missstände oder Gesetzesverstöße. Vorbild könnte die Regelung in § 15 Kündigungsschutzgesetz sein.

Die Einzelsachverständige **Dr. Imke Sommer** stellt fest, dass die Gewissheit für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber, aufgrund ihrer Hinweise keine Nachteile befürchten zu müssen, nur durch entsprechende gesetzliche Regelungen erzeugt werden könne. Die jetzige Rechtslage in Deutschland gewähre hierfür noch keine Rechtssicherheit. Beispielsweise im Bereich des Arbeitsrechtes gebe es bislang keine konkreten gesetzlichen Regelungen, die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber vor Nachteilen zu schützen vermögen. Die Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen erschließe sich auch aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache Heinisch/Deutschland. Die vorgeschlagenen Artikel des Whistleblower-Schutzgesetzes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gingen davon aus, dass den Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern in der Regel ein innerbetriebliches Abhilfeverfahren zumutbar sei, bevor sie sich an externe Stellen wendeten. Nur unter bestimmten Voraussetzungen solle ein solches Verfahren unzumutbar sein. Angesichts des Umstandes, dass das Verhalten der Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber einerseits aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen erwünscht sei, das Beschäftigungsverhältnis aber andererseits ein hierarchisches Gefälle zulasten der Beschäftigten aufweise, sollte auf das Erfordernis eines innerbetrieblichen Abhilfeverfahrens gänzlich verzichtet werden. Ferner müsse u. a. ein Beschäftigtenschutz auch bei unverschuldeter Fehleinschätzung der offen gelegten Vorgänge gewährleistet werden.

Die Einzelsachverständige **Annegret Falter** weist darauf hin, dass das Fehlen eindeutiger gesetzlicher Regelungen zum Whistleblower-Schutz bedeute, dass potentielle Whistleblower, angesichts der Rechtsunsicherheit, mit der sie konfrontiert seien, vor möglichen Konsequenzen zurückschrecken. Ihnen drohten die Behinderung ihrer Karriere, Mobbing und Ausgrenzung im Betrieb, öffentlicher Reputationsverlust und letztlich der Verlust des Arbeitsplatzes. Häufig würden auch private Beziehungen in Mitleidenschaft gezogen. Angesichts dieses Szenarios zögen es viele Insider vor, „den Mund zu halten“. Damit würden zum einen sie daran gehindert, ihre Grundrechte nach Artikel 5 und 17 GG in vollem Umfang wahrzunehmen. Zum andern blieben ggf. schwerwiegende Missstände, Rechtsbrüche und Gefahren sowohl im privatwirtschaftlichen wie auch im öffentlichen Bereich unaufgedeckt. Insoweit sei die Präzisierung der konkreten Schutzrechte, die sich für die Beschäftigten aus ihren Grundrechten der Artikel 5 und 17 GG im Arbeitsverhältnis ergäben, durch den Gesetzgeber wünschenswert. Der vorliegende Gesetzentwurf sowie der Antrag seien grundsätzlich zu begrüßen. Einige Prämissen und Begriffsbestimmungen der zur Diskussion stehenden Regelungen gäben allerdings Anlass zu kritischen Fragen. Dabei handle es sich um die sog. Stufenregelung bei der Enthüllung von Missständen, die Ausnahmetatbestände bei deren Einhaltung, Begriff und Ziel des Whistleblowing, die Definition von Missständen sowie die Einführung des „öffentlichen Interesses“ als Kriterium im arbeitsrechtlichen Abwägungsprozess.

Der Einzelsachverständige **Guido Strack** mahnt konkrete gesetzgeberische Schritte des Deutschen Bundestages an. Über entsprechende Vorschläge berate man bereits mindestens seit dem Jahr 2008. Whistleblowing werde nur dann stattfinden, wenn gesichert sei, dass Whistleblowing gesellschaftlich akzeptiert werde und eine im Umfeld des potentiellen Whistleblowers akzeptierte Handlungsmöglichkeit darstelle. Ferner müsse aus Sicht des potentiellen Whistleblowers eine realistische Chance bestehen, durch Whistleblowing an einen ihm bekannten und geeigneten Adressaten zu einer positiven Veränderung in Bezug auf den Missstand beizutragen. Der potentielle Whistleblower dürfe keinen Grund haben, Repressalien zu befürchten, und müsse darauf vertrauen können, dass er von Seiten des Rechtsstaates geschützt werde. In Deutschland seien auch im Jahre 2015 diese drei Voraussetzungen in vielen Fällen nicht hinreichend erfüllt. Whistleblowing sei dementsprechend immer noch nur etwas für Helden mit Zivilcourage, die bereit seien, mindestens ihre berufliche Zukunft aufs Spiel zu setzen. Die Politik sollte endlich die ihr zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume, sowohl im Rahmen der Gesetzgebung als auch durch andere geeignete Fördermaßnahmen, nutzen, um alle drei genannten Voraussetzungen positiv zu beeinflussen. Die Annahme der Vorschläge der Oppositionsfraktionen wäre ein erster Schritt dazu.

Weitere Einzelheiten der Stellungnahmen sind der Materialzusammenstellung auf Drucksache 18(11)357(neu) sowie dem Protokoll der Anhörung zu entnehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/3039 und des Antrag auf Drucksache 18/3043 in seiner 44. Sitzung am 20. Mai 2015 abschließend beraten. Dabei hat der Ausschuss dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen. Für den Antrag auf Drucksache 18/3043 hat der Ausschuss die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen.

Alle Fraktionen betonten die Notwendigkeit des Schutzes für die Hinweisgeber auf Missstände.

Die **Fraktion der CDU/CSU** beurteilte die Rechtslage als ausreichend, um den notwendigen Schutz von Hinweisgebern und Hinweisgeberinnen auf Missstände zu gewährleisten. Die einschlägige Rechtsprechung habe sich weiterentwickelt. Betroffene, die zu schützen gewesen seien, hätten diesen Schutz auch bekommen. Dies habe sich beispielsweise in einer hohen Abfindung ausgedrückt. Die Thematik sei stark auf den Einzelfall bezogen und müsse dies in Verfahren auch bleiben. Dem müsse die Gesetzgebung entsprechen. Auch müsse die Möglichkeit für Hinweisgeber, sich direkt an die Öffentlichkeit zu wenden, sehr vorsichtig gehandhabt werden, um Schäden von den Unternehmen abzuwenden.

Die Fraktion der SPD betonte den Handlungsbedarf. Beschäftigte, die Kenntnis von Missständen hätten, seien sich oft über ihre Handlungsmöglichkeiten nicht im Klaren. Entsprechend sei ein Prüfauftrag im Koalitionsvertrag vereinbart worden, den man abarbeiten werde. Schon jetzt sei aber zu vermuten, dass Lösungen auf rein freiwilliger Basis allein nicht ausreichen. Um den Betroffenen tatsächlich zu helfen, reiche der Vorschlag der Grünen-Fraktionen nicht aus und werde entsprechend abgelehnt. Auch der Schutz der Beschuldigten müsse gewährleistet werden.

Die Fraktion DIE LINKE. hob hervor, dass die Sachverständigenanhörung die Notwendigkeit eines besseren Whistleblower-Schutzes erneut belegt habe. Um diesen zu schaffen, seien zahlreiche gesetzliche Änderungen und begleitende Maßnahmen dazu nötig. Vor allem sei das Arbeitsrecht gefragt. Die geltende Gesetzeslage führe dazu, dass die Loyalitätspflichten der Beschäftigten letztlich über allen anderen Werten stünden – selbst dann, wenn schwere Konsequenzen für die Allgemeinheit drohten. Die Öffentlichkeit profitiere von der Courage der Hinweisgeber auf Missstände beispielsweise in der Altenpflege oder der Lebensmittelproduktion. Die Hinweisgeber verdienten daher besonderen Schutz. Ein Gesetz als Orientierung helfe juristischen Laien dabei mehr als viele verschiedene Regelungen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte, dass es in Deutschland kaum Schutzregelungen für Whistleblower gebe. Der Europäische Gerichtshof habe bereits entsprechende Regelungen von der Bundesrepublik verlangt. Der Koalitionsvertrag berücksichtige dieses Thema aber kaum. Den Vorwurf, die Interessen betroffener Unternehmen in ihrem Gesetzentwurf nicht ausreichend zu wahren, sei zurückzuweisen.

Berlin, den 20. Mai 2015

Markus Paschke
Berichterstatter