

Antrag

der Abgeordneten Karin Binder, Andrej Hunko, Dr. Dietmar Bartsch, Agnes Alpers, Herbert Behrens, Matthias W. Birkwald, Heidrun Bluhm, Steffen Bockhahn, Dr. Martina Bunge, Roland Claus, Heidrun Dittrich, Klaus Ernst, Nicole Gohlke, Diana Golze, Ulla Jelpke, Katja Kipping, Jan Korte, Jutta Krellmann, Katrin Kunert, Caren Lay, Sabine Leidig, Michael Leutert, Dr. Gesine Löttsch, Thomas Lutze, Cornelia Möhring, Kornelia Möller, Petra Pau, Jens Petermann, Yvonne Ploetz, Ingrid Remmers, Kathrin Senger-Schäfer, Raju Sharma, Dr. Petra Sitte, Kersten Steinke, Sabine Stüber, Alexander Süßmair, Dr. Kirsten Tackmann, Frank Tempel, Kathrin Vogler, Johanna Regina Voß, Halina Wawzyniak, Harald Weinberg, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Die Bedeutung von Whistleblowing für die Gesellschaft anerkennen – Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Deutsche Bundestag erkennt die Bedeutung der Tätigkeit von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern, so genannten Whistleblowern, an. Sie leisten der Gesellschaft mit ihrem Engagement und ihrer Zivilcourage wichtige Dienste, denn sie enthüllen u.a. Korruption, Steuerhinterziehung oder Verstöße gegen Gesetze und internationale Abkommen. Sie weisen in ihrem Betrieb, ihrer Behörde oder Organisation bzw. nach außen gegenüber zuständigen Behörden, Dritten oder auch der Presse auf Risiken und nicht tolerierbare Gefahren hin. Whistleblower handeln zu einem Zeitpunkt, zu dem noch Schaden von Einzelnen und der Gesellschaft abgewandt werden kann, oder möchten aus Gewissensgründen auf Missstände hinweisen, um diese zu unterbinden. Der Bundestag weist daher Aussagen zurück, die Whistleblowing mit Denunziantentum gleichsetzen.

In Deutschland deckten Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber millionenfache Steuerhinterziehung auf. Ohne den Hinweis eines LKW-Fahrers wären verdorbene Schlachtabfälle zu Lebensmitteln verarbeitet und an Verbraucherinnen und Verbraucher verkauft worden. Durch das Einschreiten einer Tierärztin wurden die ersten BSE-Fälle öffentlich. Altenpflegerinnen und Altenpfleger wiesen auf Notstände in einzelnen Pflegeheimen und die unzureichende Pflege und Betreuung der ihnen anvertrauten Menschen hin. Eine Berliner Ärztin thematisierte den Versorgungsnotstand in Krankenhäusern. Trotz ihrer unbestrittenen Verdienste für die Gesellschaft mussten alle Personen in den genannten Fällen Repressalien bis hin zum Arbeitsplatzverlust sowohl in der privaten Wirtschaft als auch im öffentlichen Dienst erleiden.

Potenzielle Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber verzichten oftmals aus Angst vor Arbeitsplatzverlust oder Schadensersatzandrohung auf die Offenlegung ihres Wissens. Häufig sehen sie keine Chance, etwas zu verändern, oder leben in einem Umfeld, wo Whistleblowing als etwas Verwerfliches betrachtet wird. Strafverfolgungsbehörden und andere Stellen sind jedoch zur wirksamen Durchsetzung

der Rechtsordnung auf die Zivilcourage interner Informantinnen und Informanten angewiesen. Außerdem besteht insbesondere in einer demokratischen Öffentlichkeit ein Anspruch auf Offenlegung und kritische Überprüfung solcher Informationen.

Die internen Kontrollsysteme von deutschen Unternehmen sind mangelhaft. Zwei Drittel aller Wirtschaftsstraftaten in Deutschland werden nur durch Zufall, statt durch betriebliche Kontrollsysteme aufgedeckt. Interne Hinweis-Systeme gibt es nur in einem Viertel der Unternehmen (Studien der Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers (PwC) 2005 und 2007).

Das Aufkommen von Internetplattformen wie WikiLeaks ist letztlich vor allem eine Reaktion auf das Versagen klassischer Ansprechpartner im Umgang mit Whistleblowern. Wo Organisationen nicht verantwortlich mit internen Whistleblowern umgehen, staatliche Stellen nicht hinreichend ermitteln, das Recht keinen hinreichenden Schutz bietet und auch investigativer Journalismus vor allem aufgrund ökonomischer Zwänge ein Schattendasein führt, suchen verzweifelte Whistleblower nach anderen Möglichkeiten mit ihrer Botschaft gehört zu werden. Jene Enthüllungsplattformen sind zugleich eine legitime und zeitgemäße Erscheinungsform der Vierten Gewalt. Sie müssen auch rechtlich vor Übergriffen und Verfolgungen, gleich ob durch öffentliche oder private Stellen, geschützt werden.

In Großbritannien und den USA wurden nach mehreren Katastrophen, bei denen Menschen starben, Gesetze zum Schutz von Whistleblowern erlassen. Die Untersuchungen der Fälle hatten ergeben, dass es bereits im Vorfeld der Katastrophen interne Warnungen gegeben hatte, die jedoch nicht beachtet oder nicht wahrgenommen wurden.

Auch auf internationaler Ebene wird die Bedeutung von Whistleblowing betont. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Entschließung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 29. April 2010 (Entschließung 1729 (2010)) zum Schutz von Whistleblowern sowie die im November 2009 unter Leitung von Transparency International entwickelten Grundsätze für einen effektiven Schutz von Whistleblowern (vgl. <http://www.transparency.org/>, Recommended draft principles for whistleblowing legislation), die von 78 Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden. Auf ihrer Tagung im November 2010 in Seoul haben sich außerdem die G20-Staaten im Rahmen des Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung darauf verständigt, bis Ende 2012 Regelungen für einen gesetzlichen Whistleblowerschutz zu erlassen und umzusetzen.

In Deutschland gibt es keine allgemeinen Regelungen für einen wirksamen Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern. Sie müssen mit Benachteiligungen wie Kündigung, Zwangspensionierung, Karriereeinbußen oder Mobbing rechnen. Der deutsche Whistleblowerschutz beschränkt sich auf vereinzelte Vorschriften, die in ihrer Anwendung stark beschränkt sind. Deshalb würdigt der Bundestag auch eine an ihn gerichtete Öffentliche Petition, in der über 5.400 Bürgerinnen und Bürger „gesetzliche Regelungen zum bestmöglichen Schutz von Whistleblowern“ fordern (Petition-Nummer 4-17-11-800-017861).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bis Ende 2011 einen Gesetzentwurf zum Schutz und zur Förderung der Tätigkeit von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern vorzulegen, der folgende Schwerpunkte beinhaltet:

1. Ziel des Gesetzes ist, eine positive kulturelle Einstellung und gesellschaftliche Anerkennung gegenüber Whistleblowern zu befördern und deren Tätigkeit von der Diffamierung als Denunziantentum zu befreien.
2. Das Gesetz soll vor allem jene schützen, die durch eigene Hinweise oder Unterstützungshandlungen Vergeltungsmaßnahmen befürchten müssen. Davon können Personen sowohl aus dem öffentlichen als auch dem privaten Sektor einschließlich der Angehörigen der Streitkräfte und der besonderen Dienste betroffen sein. Geschützt werden müssen auch Personen außerhalb klassischer Arbeitsverhältnisse wie z.B. unabhängige Beraterinnen und Berater, Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer, Praktikantinnen und Praktikanten, Freiwillige, vorübergehend Beschäftigte, Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Arbeitssuchende und andere.

3. Whistleblowing wird im Gesetz als gutgläubige Weitergabe von Informationen, insbesondere über widerrechtliche Handlungen, Fehlverhalten oder allgemeine Gefahren, die eine Bedrohung für Gesundheit, Leben, Freiheit, Umwelt oder andere berechnete Interessen des Einzelnen oder der Gesellschaft darstellen, definiert. Für die Gutgläubigkeit ausreichend ist zum Zeitpunkt der Offenbarung die Überzeugung, dass die Informationen wahr sind.
4. Das Gesetz muss insbesondere einschlägige Probleme in folgenden Gesetzesbereichen lösen:
 - Im Arbeits- und Beamtenrecht – insbesondere der Schutz gegen ungerechtfertigte Entlassungen und andere Formen von arbeitsplatzbezogenen Vergeltungsmaßnahmen (z.B. Strafversetzungen, Mobbing, Verlust von Positionen, Funktionen oder Bezügen). Dem Arbeitgeber muss die Beweislast obliegen, dass alle Maßnahmen, die zum Nachteil eines Hinweisgebers bzw. einer Hinweisgeberin ergriffen wurden, aus anderen Gründen als dem Whistleblowing erfolgten. Für Fälle, in denen arbeitsrechtliche Ansprüche zum Beispiel durch Insolvenz des Arbeitgebers (infolge bzw. im Anschluss an die Informationsweitergabe) ausfallen, muss ein staatlicher Entschädigungsanspruch eingerichtet werden.
 - Im Strafrecht – insbesondere der Schutz vor Strafverfolgung wegen übler Nachrede oder der Verletzung von Amts- oder Geschäftsgeheimnissen. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber, die in geregelten Verfahren Anzeigen erstatten oder als Zeuginnen bzw. Zeugen auftreten, müssen hinreichenden Schutz einschließlich des Rechts auf Nichtweitergabe ihrer personenbezogenen Daten haben.
 - Im Medienrecht – insbesondere der Schutz von Medien und anderen Publizierenden wie z.B. WikiLeaks, anderen Leak-Plattformen und Bloggern sowie der Schutz von journalistischen Quellen. Journalistinnen und Journalisten, Medienschaffende sowie sonstige Personen, die Verschlussachen erhalten und verbreiten, dürfen dafür nicht haftbar gemacht werden können.
5. Das Gesetz muss die Einrichtung verlässlicher Berichtswege garantieren:
 - Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber müssen frei zwischen interner und behördlicher Offenlegung ihres Wissens wählen können. Sie haben weiter das Recht, sich an die Öffentlichkeit oder eine Ombudsstelle zu wenden, insbesondere wenn die Warnungen intern oder gegenüber der Behörde erfolglos geblieben sind oder es sich um eine Notfallsituation handelt. Ihnen steht es jederzeit frei, eine Petition bei den zuständigen Stellen einzureichen. Die Petentinnen und Petenten sind vor Benachteiligungen durch Dritte effektiv zu schützen.
 - Unternehmen, Behörden und Organisationen werden verpflichtet, ein internes Hinweis-System einzurichten. Whistleblowern muss es möglich sein, eine angemessene Untersuchung einer Beschwerde und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen erreichen zu können.
 - Es wird eine unabhängige Ombudsstelle für Whistleblower eingerichtet. Diese Einrichtung wird damit beauftragt, Beschwerden über Benachteiligungen und/oder unsachgemäße Untersuchungen von Hinweisen entgegenzunehmen und hierzu Ermittlungen vorzunehmen. Sie muss über angemessene Durchsetzungs- und Weiterverfolgungs-Mechanismen verfügen.
 - Die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber haben das Recht auf regelmäßige Information über den Fortgang, den Zeitraum und das Ergebnis ihrer Offenlegung.
6. Anonymes Whistleblowing ist zu ermöglichen. Die Identität von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern ist zu schützen und vertraulich zu behandeln. Sie darf nicht ohne Zustimmung der Betroffenen offenbart werden.
7. Das Gesetz muss einen Anspruch auf Ersatz von Schäden durch erlittene Repressalien oder Vergeltungsmaßnahmen infolge des Whistleblowings gegenüber den Verursachern beinhalten. Dieser sollte sich auch auf immaterielle Schäden und zu erwartende Folgeschäden einschließlich Rechtsverfolgungskosten wie z.B. Mediation und Anwaltsleistungen erstrecken. Whistleblower, die vor Inkrafttreten des Gesetzes davon betroffen waren, sind adäquat zu be-

rücksichtigen. Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern muss es außerdem möglich sein, als rechtswidrig vermutete Tätigkeiten zu verweigern.

8. Das Gesetz muss Handlungen, die Hinweise durch Whistleblower stören oder bestrafen, wirksam sanktionieren. Dieses Verhalten soll selbst als Fehlverhalten angesehen werden und straf-, zivil- und arbeitsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Eine zum Nachteil des Whistleblowers von den gesetzlichen Vorschriften abweichende Vereinbarung ist für unwirksam zu erklären.
9. Durch das Gesetz ist eine unabhängige öffentliche Einrichtung für Whistleblowing zu schaffen, die zum Whistleblowing berät, die Funktionsfähigkeit der Whistleblowing-Maßnahmen beobachtet und regelmäßig überprüft. Dabei sind Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftliche Organisationen einzubeziehen. Zu ihren Aufgaben gehört es außerdem, die Umsetzung und Auswirkung des Gesetzes auf das Whistleblowing zu prüfen und in regelmäßigen Abständen zu bewerten. Sie sollte ein öffentliches Bewusstsein fördern, damit die Rechte umfassend genutzt werden und sich eine breitere kulturelle Akzeptanz solcher Handlungen etabliert.
10. Das Gesetz ermächtigt öffentliche und private Einrichtungen, Whistleblower-Fälle öffentlich zu machen und regelmäßig über dadurch bekannt gewordene oder vermiedene Schäden, Verfahren und deren Ergebnisse einschließlich Schadensausgleich und Rückforderungen zu berichten.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die gesetzlichen Neuregelungen mit einem Maßnahmenpaket zu flankieren, das mindestens folgende Aspekte beinhaltet:

- Förderung und Unterstützung von mehr Zivilcourage in Ausbildung, Privatleben und Beruf. Unsere Gesellschaft braucht eine neue Kultur des Hinschauens und des Sich-Einmischens.
- Aufklärung, um verständlich zu machen, welchen Stellenwert das persönliche Engagement des und der Einzelnen in einer Demokratie besitzt, und dass der kritische Blick und der verantwortungsvolle Beitrag zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten und anderen Missständen ausdrücklich gewünscht sind. Klare Abgrenzung von der Unterstellung der Denunziation.
- Erarbeitung von Grundsätzen für interne Hinweis-Systeme, die sicher und leicht zugänglich sind und eine gründliche, rechtzeitige und unabhängige Untersuchung von Hinweisen sicherstellen.
- Verankerung interner Whistleblower-Systeme als „best practice“ für Unternehmensführungen im Rahmen des Deutschen Corporate Governance Kodex und in den Führungsleitlinien (Codes of Conduct) möglichst aller Wirtschaftsunternehmen.
- Unterstützung von Informationskampagnen, Forschungstätigkeiten und die Sammlung sowie Veröffentlichung von Daten zum Nutzen von Whistleblowing für die Allgemeinheit.
- Einleitung von Maßnahmen, die die Kontrolle und Transparenz in der Lieferkette von Erzeugnissen und Produkten stärken.
- Finanzielle Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen, die zur positiven Entwicklung der allgemeinen Einstellung gegenüber der Tätigkeit von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern beitragen, und ein Beratungsangebot für Unternehmen, Behörden und Organisationen, die ein internes Verfahren für Whistleblowing etablieren wollen.

Berlin, den 6. Juli 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion