



dbb
beamtenbund
und **tarifunion**

Positionspapier

des dbb beamtenbund und tarifunion

zum Entwurf einer Richtlinie
über den Schutz von Hinweisgebern

KOM (2018) 218 final

Berlin, 10. Juli 2018





Einführung

Nach jüngsten Skandalen wie LuxLeaks, Cambridge Analytica, Panama- und Paradise Papers hat die Europäische Kommission am 23. April 2018 ihren Vorschlag einer Richtlinie zur Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern in der Europäischen Union veröffentlicht. Die Ereignisse zeigten, dass Hinweisgeber bei der Aufdeckung rechtswidriger Handlungen, die dem Wohl der Gesellschaft schaden, eine wichtige Rolle spielen und entsprechend geschützt werden müssten.

Der dbb beamtenbund und tarifunion begrüßt die Initiative einerseits als guten Schritt in die richtige Richtung, um Hinweisgebern EU-weit einheitliche Schutzstandards zu gewährleisten. Fälle, wie beispielsweise die Luxemburg-Leaks zeigen, dass ohne das Mitwirken von Hinweisgebern der Skandal nie öffentlich bekannt worden wäre. Andererseits erfordert whistleblowing sowie der Schutz von Hinweisgebern ein hohes Maß an Sensibilität und individueller Prüfung des Sachverhalts. Gerade im öffentlichen Dienst erfordern viele Bereiche besondere Integrität und eine ausgesprochene Vertrauensbasis. Für Beamtinnen und Beamte ist whistleblowing besonders heikel, stehen sie doch im Spannungsfeld zwischen verfassungsrechtlich geschützten Werten.

Inhalt des Entwurfs

Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern sieht für die Meldung von Verstößen gegen europäisches Recht die Einführung eines Meldesystems vor. Alle Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten oder einem Jahresumsatz von mehr als 10 Millionen Euro sollen demnach ein internes Verfahren für den Umgang mit Meldungen von Verstößen einführen. Dazu verpflichtet sein sollen außerdem alle Landes- und Regionalverwaltungen und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern.

Das dreigliedrige Meldesystem soll klare Meldekanäle erstens innerhalb der Organisation, zweitens für Meldungen an die zuständige Behörde sowie drittens für Meldungen an die Öffentlichkeit/ die Medien umfassen. Dabei wird die dritte Stufe, die Meldung an die Öffentlichkeit, als ultima ratio ausgewiesen. Behörden und Unternehmen müssen im Gegenzug innerhalb von drei Monaten auf die Meldung von Missständen reagieren und sie weiterverfolgen. Den eingehenden Hinweisen muss systematisch nachgegangen und über den Verlauf Rechenschaft abgelegt werden.

Jegliche Vergeltungsmaßnahmen gegenüber dem Hinweisgebenden sind unter Strafe zu stellen und sollen geahndet werden. Sollte ein Hinweisgeber dennoch Vergeltungsmaßnahmen erleiden, soll er Zugang zu kostenloser Beratung und angemessenen Abhilfemaßnahmen erhalten. Wichtig ist dabei, dass die Beweislast in diesen Fällen umgekehrt wird und die von der Meldung betroffene Organisation



nachweisen muss, dass sie keine Vergeltungsmaßnahmen gegen den Hinweisgeber ergreift.

Whistleblower sollen zudem in Gerichtsverfahren von der Haftung für offengelegte Informationen befreit werden.

Mit ihrem Vorschlag möchte die Europäische Kommission Hinweisgeber schützen, die ehrlich im öffentlichen Interesse handeln. Daher beinhaltet der Entwurf auch Sicherungsmaßnahmen, durch die in schlechter Absicht getätigte Meldung oder absichtliche Rufschädigung vermieden werden sollen.

Bisher ist der Schutz von Hinweisgebern in der Europäischen Union nicht einheitlich geregelt. Nur zehn Mitgliedstaaten sorgen derzeit für uneingeschränkten Schutz von Hinweisgebern, die übrigen Mitgliedstaaten nur eingeschränkt oder nur für bestimmte Wirtschaftszweige oder Arbeitnehmergruppen – beispielsweise zur Korruptionsbekämpfung oder im öffentlichen Dienst.

Bewertung

Der Richtlinienentwurf ist grundsätzlich positiv zu bewerten und ein guter Ansatz, den Schutz von Hinweisgebern unionsweit einheitlich zu regeln. Es ist richtig, die Rolle von Hinweisgebern neu zu bewerten und den Wert, den ehrliche Aufdeckung von Skandalen für das allgemeine öffentliche und gesellschaftliche Interesse hat, zu honorieren.

Der dbb beamtenbund und tarifunion bewertet positiv, dass die Motivation des Hinweisgebers in den Hintergrund gerät und lediglich der Wert der Information zählen soll. Auch das Verbot von Vergeltungsmaßnahmen und den Ansatz für gemeinsame Mindeststandards unterstützt der dbb. Bei einer Entscheidung zwischen Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber und Loyalität gegenüber der Gesellschaft braucht es in der Europäischen Union als Wertegemeinschaft gemeinsame und einheitliche rechtliche Regelungen.

Entscheidend für ein positives Ergebnis zu diesem Richtlinienentwurf wird der Weg der Umsetzung in den Mitgliedstaaten sein. Zumal der Entwurf nur den Schutz bei Meldungen von Rechtsbrüchen von bestimmten Gebieten des Unionsrechts regelt. Der sachliche Anwendungsbereich Art. 1(a) beschränkt sich überwiegend auf Verstöße gegen Binnenmarktvorschriften aus den Bereichen Verbraucherschutz, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit. Für den dbb entscheidende Bereiche wie Arbeitnehmerrechte, Migration, Asyl, Außenpolitik und Sicherheit sind aufgrund mitgliedstaatlicher Souveränität vom Richtlinienentwurf ausgenommen. Aus Sicht des dbb könnte es zu großer Rechtsunsicherheit und Ungleichbehandlung führen, wenn einige Bereiche durch die Umsetzung der Richtli-



nie abgedeckt würden und andere nicht. Es wird also maßgeblich sein, ob die Mitgliedstaaten nur die vorgegebenen Mindeststandards umsetzen oder national angepasste Whistleblower-Schutzgesetze verabschieden.

Öffentlicher Dienst in Deutschland

Der dbb beamtenbund und tarifunion möchte darauf hinweisen, dass whistleblowing für den öffentlichen Dienst eine besondere Herausforderung darstellt. Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst sind zur Wahrung der Interessen des Arbeitgebers beziehungsweise zur Treue gegenüber dem Dienstherrn, zu Wohlverhalten und zu Verschwiegenheit über berufliche Angelegenheiten verpflichtet. Ein Beamter oder Angestellter im öffentlichen Dienst würde demnach bei öffentlicher Bekanntmachung von Missständen grundsätzlich pflichtwidrig handeln.

Beamtinnen und Beamte besitzen ein Sonderstatusverhältnis, welches die Einschränkung ihrer Grundrechte, unter anderem auch der Meinungsfreiheit, unter bestimmten Voraussetzungen nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (vgl. Art. 33 Abs. 5 GG) erlaubt. Whistleblowing unterliegt im Beamtenverhältnis also der verfassungsrechtlichen Güterabwägung.

Auf der anderen Seite besteht gerade im sensiblen Bereich der öffentlichen Verwaltung der Anspruch, Missstände und mögliche Korruption aufzudecken und zu beseitigen. Beamte haben deswegen nach § 125 BBG bei Einhaltung des Dienstwegs auch die Pflicht auf Missstände hinzuweisen (Antrags- und Beschwerderecht). Ein Beamter muss sein dienstliches Handeln stets auf Rechtmäßigkeit überprüfen und hat bei Bedenken eine Remonstrationspflicht gegenüber seinem Vorgesetzten (vgl. § 63 BBG).

Unabdingbar für den öffentlichen Dienst ist es, den Dienstweg einzuhalten und die internen Möglichkeiten der Meldung eines Missstandes zu nutzen. Der dbb beamtenbund und tarifunion wünscht sich eine deutlichere Herausstellung dieses Prinzips im Richtlinienentwurf der Kommission – insbesondere für den öffentlichen Dienst – und betont, dass der öffentliche Dienst in Deutschland die Maßgaben aus dem Richtlinienentwurf für interne Meldekanäle durch das Antrags- und Beschwerderecht nach § 125 BBG bereits erfüllt.

Auch die Ausnahmen von der Verschwiegenheitspflicht nach §§ 37 Abs. 2 Nr. 3 BeamStG, 67 Abs. 2 Nr. 3 BBG kann nach Vorgaben der Kommission als Meldekanal verstanden werden. Demnach werden Beamtinnen und Beamte von der Verschwiegenheitspflicht befreit, wenn ein durch Tatsachen begründeter Verdacht einer Korruptionsstraftat gegenüber der zuständigen obersten Dienstbehörde, einer Strafverfolgungsbehörde oder einer durch Landesrecht bestimmten weiteren Behörde besteht.



Das Gebot der Amtsverschwiegenheit (vgl. §§ 37 BeamtStG, 67 BBG) soll die Gewährleistung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherstellen. Es ist aber nicht nur ein Aspekt der Treupflicht gegenüber dem Dienstherrn, sondern es sichert den Bürgerinnen und Bürgern auch die Wahrung ihrer Privatgeheimnisse und schafft als Beamtenpflicht Vertrauen in Gesellschaft und Verfassung. Die Geheimhaltung dienstlicher Vorgänge liegt folglich ebenso im öffentlichen Interesse wie die Aufdeckung grober Missstände.

Offen bleibt dabei, wie die Anonymität der Hinweisgeber im Disziplinar- oder gegebenenfalls im Strafverfahren gewahrt werden kann. Insbesondere wenn, zum Beispiel im Weg der Remonstration, der Hinweisgeber sich selbst äußert oder es auf seine unmittelbare Wahrnehmung ankommt. Ohne erhebliche Konflikte mit den Grundsätzen eines fairen Verfahrens wird kaum möglich sein, den Hinweisgeber nicht namentlich zu nennen oder vorzuladen.

Es ist also nötig, einen legalen Ausweg für die aufgeführten Konfliktsituationen zu finden. Möglich wäre nach Auffassung des dbb die Schaffung einer neutralen, gegebenenfalls außerbehördlichen Stelle, die ein Zeugnisverweigerungsrecht hätte. Diese Stelle müsste entsprechend Einsichts- und Informationsrechte erhalten, in definierten Grenzen der Vertraulichkeit arbeiten und an das Legalitätsprinzip gebunden sein. Hinweisgeber könnten sich unter bestimmten Voraussetzungen dann ohne Einhaltung des Dienstwegs an diese unabhängige Stelle, zum Beispiel nach Muster des Wehrbeauftragten, wenden. Zu beachten wäre dabei, dass keine zweite Fachaufsicht geschaffen würde.

Die bereits vorhandenen Ansätze zum Schutz von Hinweisgebern im öffentlichen Dienst sind nicht ausreichend und Meldekanäle oftmals durch Pflichten beschränkt. Die Einzelfallabwägung verfassungsrechtlicher Güter verursacht für Beamte bei whistleblowing ein nahezu nicht einschätzbares Risiko. Doch der dbb möchte an dieser Stelle deutlich machen, dass externes whistleblowing für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst nicht grundsätzlich unter Schutz gestellt werden kann. Schutzmechanismen für Hinweisgeber zu etablieren ist nötig, für die Umsetzung ruft der dbb beamtenbund und tarifunion aber dazu auf, die notwendigen Besonderheiten im öffentlichen Dienst genau zu beachten und zu prüfen.

Fazit

Der dbb beamtenbund und tarifunion bewertet den Ansatz zum besseren Schutz von Hinweisgebern in der Europäischen Union grundsätzlich positiv, macht als Interessensvertretung für den öffentlichen Dienst in Deutschland aber auf die Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts aufmerksam. Die spezifischen Anforderungen an den öffentlichen Dienst erlauben, nicht nur in Deutschland, keinen



pauschalen Schutz für Hinweisgeber. Die sensiblen Bereiche der öffentlichen Verwaltung müssen in vielen Fällen unter Schutz gestellt werden, was dem Schutz von Hinweisgebern kongruent gegenübersteht.