

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Anette Kramme, Hubertus Heil (Peine), Gabriele Hiller-Ohm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/8567 –

**Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Hinweisgebern – Whistleblowern
(Hinweisgeberschutzgesetz – HinwGebSchG)**

- b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Ingrid Hönlinger, Hans-Christian Ströbele, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/9782 –

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

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Karin Binder, Andrej Hunko, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/6492 –

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

A. Problem

Alle drei Fraktionen begründen ihre jeweilige Initiative mit dem ausgeprägten öffentlichen Interesse an Hinweisen von Insidern auf gravierende Missstände etwa bei der Lebensmittelverarbeitung, in Pflegeheimen u. a. m. Der Schutz von Hinweisgebern im Arbeitsverhältnis sei in Deutschland aber im Gegenzug bisher nur unzureichend gewährleistet.

B. Lösung

Alle Fraktionen streben mit ihren jeweiligen Initiativen die Verankerung eines besseren Schutzes von Hinweisgebern an.

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/8567 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/9782 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD.

Zu Buchstabe c

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/6492 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD.

C. Alternativen

Annahme einer der Vorlagen.

D. Kosten

Zu den Buchstaben a und b

Der Gesetzentwurf hat nach den Berechnungen der Initiatoren auf die öffentlichen Haushalte keine näher bezifferbaren Auswirkungen. Geringfügige, nicht bezifferbare Aufwendungen entstünden für Unternehmen durch den Sachstandsbericht an Hinweisgebende.

Zu Buchstabe c

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/8567 abzulehnen;
- b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/9782 abzulehnen;
- c) den Antrag auf Drucksache 17/6492 abzulehnen.

Berlin, den 20. Februar 2013

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Max Straubinger
Amtierender Vorsitzender

Beate Müller-Gemmeke
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/8567** ist in der 158. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. Februar 2012 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Sportausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/9782** ist in der 184. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Juni 2012 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Sportausschuss, den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Gesundheit, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 17/6492** ist in der 131. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. September 2011 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Petitionsausschuss, den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen worden.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Zu Buchstabe a

Die SPD-Fraktion begründet ihre Gesetzesinitiative mit dem in Deutschland bisher nur unzureichend gewährleisteten Schutz von Hinweisgebern im Arbeitsverhältnis. Die meisten der nur vereinzelt gesetzlich Anzeigerechte berechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur im Ausnahmefall und nur für eng definierte Anzeigegegenstände, innerbetriebliche Missstände extern anzuzeigen. Häufig müsse ein internes Beschwerdeverfahren durchgeführt werden.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sähen sich in dieser Situation einem hohen Risiko beruflicher und finanzieller Beeinträchtigungen ausgesetzt, wenn sie Missstände offenbarten. Zudem füllten Entscheidungen der Rechtsprechung das gesetzliche Wertungsvakuum nur unzureichend. Die auf Richterrecht beruhende Abwägung im Einzelfall führe zu erheblicher Rechtsunsicherheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Eine unmissverständliche Wertung des Gesetzgebers hinsichtlich der Voraussetzungen der Berechtigung zur Abgabe von Hinweisen schaffe Klarheit und Ver-

ständigkeit für die Bürgerin und den Bürger. Auch werde mit den Änderungen kein Klima der Denunziation geschaffen, da der Gesetzentwurf sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientiere. Im Übrigen seien die Regelungen zum Hinweisgeben in anderen Staaten weit fortgeschrittener, ohne dass dort von einem Klima des Denunziantentums gesprochen werden könne.

Zu Buchstabe b

Missstände in Unternehmen und Behörden werden nach Darlegung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN oft erst durch Hinweise mutiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt. Das Ziel verantwortungsvoller Whistleblower sei es, Transparenz und Publizität über bestehende interne, riskante, gefährliche oder korrupte Entwicklungen herzustellen, um diese damit beheben zu lassen. Dieses 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- oder dienstrechtliche Bestimmungen.

Der dringende Handlungsbedarf werde durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 21. Juli 2011 (28274/08) verdeutlicht, in dem Deutschland in diesem Zusammenhang wegen der Verletzung der Meinungsfreiheit nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verurteilt worden sei.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion DIE LINKE. fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zum wirksamen Schutz und zur Förderung der Tätigkeit von Whistleblowern vorzulegen. Hierbei sei es u. a. das Ziel, eine positive kulturelle Einstellung und eine gesellschaftliche Anerkennung gegenüber Whistleblowern zu fördern und deren Tätigkeit von der Diffamierung als Denunziantentum zu befreien. Durch Whistleblower seien u. a. Korruption, Steuerhinterziehung oder Verstöße gegen Gesetze und internationale Abkommen, Gefahren und Risiken enthüllt worden. Dies trage zur Vermeidung von Schäden für Einzelne und die Gesellschaft bei. Auch auf internationaler Ebene werde die Bedeutung von Whistleblowing betont. Auf der Tagung der G-20-Staaten im November 2010 sei im Rahmen des Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung eine Verständigung zum Whistleblowing erzielt worden. Bis Ende 2012 sollten nach dieser Verständigung Regelungen für einen gesetzlichen Whistleblowerschutz erlassen und umgesetzt sein. Das Gesetz solle vor allem jene schützen, die wegen eigener Hinweise oder Unterstützung Vergeltungsmaßnahmen befürchten müssen. Davon könnten Personen sowohl aus dem öffentlichen als auch dem privaten Sektor einschließlich der Angehörigen der Streitkräfte und der besonderen Dienste betroffen sein.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Innenausschuss**, der **Sportausschuss**, der **Rechtsausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** sowie der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/8567 in ihren Sitzungen am 20. Februar 2013 beraten und dem Deutschen Bundestag gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Innenausschuss** sowie der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/9782 in ihren Sitzungen am 20. Februar 2013 beraten und dem Deutschen Bundestag übereinstimmend mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen. Der **Sportausschuss**, der **Rechtsausschuss**, der **Finanzausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**, der **Ausschuss für Gesundheit**, der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**, der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** sowie der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben den Gesetzentwurf ebenfalls in ihren Sitzungen am 20. Februar 2013 beraten und dem Deutschen Bundestag übereinstimmend mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

Zu Buchstabe c

Der **Petitionsausschuss**, der **Rechtsausschuss**, der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**, der **Ausschuss für Gesundheit**, der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**, der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** sowie der **Ausschuss für Kultur und Medien** haben den Antrag auf Drucksache 17/6492 in ihren Sitzungen am 20. Februar 2013 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Ablehnung des Antrags empfohlen. Der **Innenausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** und der **Verteidigungsausschuss** haben den Antrag auf Drucksache 17/6492 ebenfalls in ihren Sitzungen am 20. Februar 2013 beraten und dem Deutschen Bundestag gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Zu Buchstabe a

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/8567 erstmals in seiner 91. Sitzung am 10. Februar 2012 beraten und die Durchführung einer Sachverständigenanhörung beschlossen. Diese fand in der 93. Sitzung am 5. März 2012 statt. Einzelheiten können den Stellungnahmen der Sachverständigen auf Drucksache 17(11)783 sowie dem Protokoll der Sitzung entnommen werden.

Abschließend hat der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** in seiner 124. Sitzung am 20. Februar 2013 über den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/8567 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 124. Sitzung am 20. Februar 2013 abschließend über den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/9782 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Ablehnung empfohlen.

Zu Buchstabe c

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 17/6492 erstmals in seiner 79. Sitzung am 26. Oktober 2011 beraten und die Durchführung einer Sachverständigenanhörung beschlossen. Diese fand in der 93. Sitzung am 5. März 2012 statt. Einzelheiten können den Stellungnahmen der Sachverständigen auf Drucksache 17(11)783 sowie dem Protokoll der Sitzung entnommen werden.

Abschließend hat der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** in seiner 124. Sitzung am 20. Februar 2013 über den Antrag auf Drucksache 17/6492 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Ablehnung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** argumentierte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die durch Hinweise zur Aufdeckung von Straftaten beitragen, verdienen es, vor Nachteilen geschützt zu werden. Diesen Schutz gebe es; denn eine Vielzahl von Gesetzen enthielten Anzeigerechte von Mitarbeitern. Weiter gebe es den Schutz des generellen Maßregelungsverbot in § 612a BGB. Hinzu kämen Gerichtsentscheidungen, die ein allgemeines Anzeigerecht bei öffentlichen Behörden bejahten. Bei aller Achtung vor der Zivilcourage von Hinweisgebern brauche man für ihren Schutz kein Sondergesetz. Auch die vorgelegten Gesetzentwürfe würden an dem Auslegungserfordernis durch Rechtsprechung nichts ändern; denn auch sie verwendeten offene Rechtsbegriffe. Wichtig sei, dass der Hinweisgeber in gutem Glauben handle. Auch sei es zu begrüßen, dass viele

Betriebe vor dem Schritt in die Öffentlichkeit eine innerbetriebliche Klärung regelten.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, dass eine Regelung zum Schutz von Hinweisgebern notwendig sei. Das gelte sowohl für die Privatwirtschaft wie für den öffentlichen Dienst. Der jüngste Skandal um nicht deklariertes Pferdefleisch in Lebensmitteln habe das noch einmal deutlich gemacht. Die Öffentlichkeit sei in solchen Fällen auf Hinweise angewiesen. Der Themenkreis dafür reiche von Umweltskandalen über Korruption und Steuerhinterziehung bis zur Gesundheitsgefährdung durch Lebensmittel. Die SPD-Fraktion habe dazu einen ausgewogenen Gesetzentwurf vorgelegt. Maßregelungen, „Mobbing“ und Kündigungen aufgrund von rechtmäßigen Hinweisen sollten künftig verboten werden. Der rechtliche Schutz müsse flankiert werden von einem gesellschaftlichen Klima, in dem Hinweisgeber nicht als Denunzianten verleumdet, sondern ihre Zivilcourage anerkannt werde. Zur Verbesserung der Situation seien trotz Kritik im Detail auch die beiden anderen Initiativen zu begrüßen.

Die **Fraktion der FDP** kritisierte, dass keine der drei Initiativen eine Verbesserung brächte. Hinweisgeber seien bereits durch das BGB, durch das Kündigungsschutzgesetz und vor allem das Grundgesetz geschützt. Dies werde auch von der Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als

auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestätigt.

Die **Fraktion DIE LINKE**. betonte, dass Hinweisgeber immer wichtiger würden. Die Kontrollmöglichkeiten reichten oft nicht aus und würden auch nicht ausgeschöpft. Auf der anderen Seite werde gegen Missstände oft erst dann vorgegangen, wenn ein Skandal bereits aufgedeckt worden sei. Weil Arbeitnehmer um ihren Arbeitsplatz fürchten müssten, gingen sie mit Informationen über Missstände häufig nicht an die Öffentlichkeit. Deshalb müsse man sie schützen und unterstützen. Größtes Defizit am SPD-Antrag sei, dass der öffentliche Dienst nicht einbezogen werde. Der Antrag der Grünen gehe insgesamt nicht weit genug.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verwies ebenfalls auf das öffentliche Interesse an Hinweisen auf Missstände. Dafür müsse Rechtssicherheit geschaffen werden sowie ein Schutz für den Arbeitsplatz des Hinweisgebers. Auf internationaler Ebene habe die Bundesregierung bereits eine entsprechende Regelung bis zum Jahr 2012 zugesagt. Bis heute aber zeige sie keinerlei Aktivität dafür. Die Anträge von SPD und Linken lehne man ab, da sie zu undifferenziert und zu wenig konkret gefasst seien. Die Fraktion halte im Gegensatz dazu beim Whistleblowing ein dreistufiges Verfahren für angezeigt.

Berlin, den 20. Februar 2013

Beate Müller-Gemmeke
Berichterstatlerin

