

Stellungnahme
zum Entwurf einer Regelung des Informantenschutzes
für Arbeitnehmer
im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Änderung des Lebensmittel-
und Futtermittelgesetzbuches
sowie anderer Vorschriften (BT-DS 16/8100)
für die Öffentliche Anhörung
des Ausschusses Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages
am 4.6.2008

Vorbemerkung

Als Politologin werde ich mich nicht zu juristischen Detailfragen äußern. Ich möchte den vorliegenden Gesetzentwurf vielmehr durchgängig im Bezugsrahmen von Öffentlichkeit, Demokratie und Risikokommunikation kommentieren. Ich beziehe mich dabei auf die Fragen 18; 22; 24; 26; 28; 29;31.

Zusammenfassung

Nichts kennzeichnet die Geschichte des Whistleblowing mehr als die anhaltenden Versuche, die Öffentlichkeit auszusperrern (Spiros Simitis, 2007).

In diesem Sinne ist der Vorrang der internen Abhilfe, wie er nun in Absatz 1 auch gesetzlich festgeschrieben werden soll, mit prinzipieller Skepsis zu betrachten. Andererseits eröffnen die in Absatz 2 aufgeführten Ausnahmen von dem Gebot des vorherigen innerbetrieblichen Verlangens nach Abhilfe dem Arbeitnehmer im Vergleich zur bisherigen Rechtsprechung bessere Chancen, sich mit gesellschaftlich relevanten Informationen an eine zuständige außerbetriebliche Stelle zu wenden, ohne arbeitsrechtliche Sanktionen fürchten zu müssen. Damit wäre er dem demokratischen öffentlichen Diskurs ein Stück näher gerückt. Es ist bei der Formulierung von Absatz 4 (neu) allerdings darauf zu achten, dass das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung unberührt bleibt.

Whistleblowing und Öffentlichkeit

Ein berühmter Whistleblower ist der US-Physiker Roy Woodruff vom Livermore Laboratory, der Rüstungsforschungseinrichtung der University of California. Er steht für den Widerstand gegen die Expertenlüge. Er hat den mächtigen Edward Teller (den „Vater der Wasserstoffbombe“) und seine politisch motivierten, wissenschaftlich falschen Angaben über das Entwicklungs- und Realisierungsstadium von SDI „verpiffen“. Er hat damit in den massiven weltweiten Konflikt über Sinn und Zweck von Star-Wars eingegriffen und der Konfliktaustragung eine andere Richtung gegeben. Reagans SDI gibt es nicht mehr. Der Bote wurde nicht mit dem Tode bestraft. Er wurde nicht einmal entlassen.

Whistleblowing kann Öffentlichkeit in Bezug auf Gefahren, Risiken und Missstände herstellen, wo andere Informationszugänge strukturell verwehrt sind. Bereiche, in denen das der Fall ist, nehmen in Deutschland, wie in allen hoch industrialisierten und hochgerüsteten Ländern, zu. Whistleblowing ist häufig auch Voraussetzung oder Anlass für BürgerInnen, namentlich journalistische Multiplikatoren, von ihrem Informationsfreiheitsrecht nach den IFG Gebrauch machen zu können. Dies sind zwei wesentliche Funktionen von Whistleblowing für die partizipative Demokratie.

Öffentlichkeit als notwendige Bedingung demokratischer Urteilsfähigkeit und Beteiligung herzustellen wird in liberalen Demokratien zwar durch eine Fülle von Vorkehrungen versucht – aber durch gegenläufige Entwicklungen und Interessen permanent konterkariert.

Zu den aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen und Strukturen, durch die die Möglichkeit, sich selber oder andere zu informieren, systematisch weiter eingeschränkt wird, zählen v.a.:

- die Ausdehnung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im Zuge von **Privatisierung** und „public-private-partnership“ zuvor formal öffentlicher Unternehmen und Vorhaben (z.B. Krankenhäuser, Altenheime, „Toll-Collect“) und
- die Schaffung oder Ausdehnung von **sicherheitsrelevanten Bereichen**, in denen (entgegen deutscher Tradition) die Übergänge zwischen innerer und äußerer Sicherheit, zwischen Polizei und Militär sowie ziviler und militärischer Forschung, Entwicklung und Produktion flie-

ßend werden. (Stichwort „homeland security“, z.B. Konzept der „Europäischen Sicherheitsforschung“) sowie

- arbeits- und dienstrechtliche Sanktionen zur Unterdrückung von abweichenden Meinungen, von Warnungen vor Gefahren oder Hinweisen auf Misstände.

Es mehren sich die Zeichen für die Vergrößerung des Raums „unterschlagerer Wirklichkeit“ (Oskar Negt).

Hier müssen Politik und Gesetzgebung ansetzen. Sie müssen kritisch diskursive Öffentlichkeit dort ermöglichen, wo zunehmende Geheimhaltung das Selbstbestimmungsrecht vieler Menschen gerade an den Fronten des technischen Fortschritts und immer kürzerer Innovationszyklen bedroht. Nur dann kann angesichts gefährlicher Entwicklungen rechtzeitig Alarm geschlagen werden. Nur dann kann auch das informationelle Selbstbestimmungsrecht demokratisch genutzt werden. Nur dann kann ein Aggressions- und Konfliktstau und eigendynamische Gewaltausbrüche inmitten dichter gewordener Politik-und-Lüge-, Wirtschaft- und- Lüge-Zusammenhänge vermieden werden.

Whistleblower sind für die Gesellschaft umso wichtiger, je mehr sich deren Institutionen und Akteure hinter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder sicherheitspolitisch begründeter Geheimhaltung verschanzen. Eine wache und kritische Öffentlichkeit ist eine zentrale Voraussetzung für eine lebendige Demokratie.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist unter diesem Gesichtspunkt darauf zu untersuchen, welche Möglichkeiten er bietet, eine Öffentlichkeitsfunktion des Whistleblowing unterhalb der Schwelle von Straftatbeständen zu ermöglichen. Dies wäre vor allem für den weiten Bereich der Risikokommunikation zu wünschen. Dabei geht es letztlich um die zentrale Frage nach Ausgestaltung, Richtung und Geschwindigkeit des technischen Fortschritts – und welche Risiken die Gesellschaft dabei hinzunehmen bereit ist.

Whistleblowing und Risikofrüherkennung

Die Voraussetzungen zur gesellschaftlichen Risiko-Früherkennung und zur Einleitung sog. Vorverfahren der Risiko-Bewertung sind unklar und umstritten. Whistleblowing und Informationsfreiheit müssen expliziten Eingang in die einschlägigen Verfahrensdiskussionen in Wissenschaft, Politik und Wirtschaft finden.

Die Schaffung einer zuständigen außerbetrieblichen Stelle, an die sich Arbeitnehmer mit einer Risikovermutung wenden können, ohne dass ihnen aus der Wahrnehmung dieses Rechts Nachteile erwachsen, wäre von großem Nutzen. Die sog. Risikokommission des Bundes hat in ihrem Bericht 2003 eine „zentrale Anlaufstelle“ für das „Vorbringen von Verdachtsmomenten...durch die Öffentlichkeit“ gefordert. Die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle als „zuständige Stelle“ für Whistleblower wäre auch im Sinne dieser Forderung.

Damit Hinweise auf Risiken nicht ins Leere laufen („non-decisions“) und die befürchteten Unfälle oder Katastrophen – wie gehabt - trotzdem eintreten, muss das bezeichnete Risiko einer förmlichen Prüfung und Bewertung nach dem *Vorsorgeprinzip* unterzogen werden. Eine zentrale Anlaufstelle böte die Möglichkeit, die dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zu bündeln.

Viele Whistleblower-Konflikte, die sich betriebs- oder wissenschaftsintern nicht regeln lassen, beruhen auf einer kontroversen Risikoeinschätzung. Wenn ein Konflikt sich um die unterschiedliche Einschätzung von Gefahren oder Risiken dreht, so wird dessen Bewertung (und ggf. die Berechtigung zum Whistleblowing) v.a. von der Qualität und der Gewichtung des *Risikos* abhängen, um das es geht. Das Zustandekommen kontroverser Einschätzungen in einem Konflikt hängt häufig auch von den *Interessenkonstellationen* ab, in die die Akteure eingebunden sind. Kurz: Mit der Analyse des sachlichen, häufig wissenschaftlichen und interessenbezogenen Kerns eines Konfliktes und der Gewichtung der Risiken, um die es geht, kann ggf. ein ganzes gefahrenträchtiges Terrain sondiert werden (z.B. „Zoonose -Forschung“ oder „Dual-use-Forschung“). Dabei werden auch Bereiche des Nichtwissens deutlicher. So könnten die Voraussetzungen für einen interdisziplinären Risikodiskurs geschaffen werden. Idealerweise würde eine breitere Öffentlichkeit

in Stand gesetzt werden, an dem entsprechenden Risikodiskurs auf gesellschaftlicher Ebene künftig informierter teilzunehmen.

Damit würde zum einen ein Beitrag zur gesellschaftlich dringend gebotenen Risikokommunikation geleistet. Zum anderen können gerade Einzelfälle erhellend sein für Probleme der Risikofrüherkennung, -abschätzung und -bewertung und zur Entwicklung und Etablierung der benötigten Verfahren beitragen.

Wichtig wäre bei der Ausgestaltung einer zentralen Anlaufstelle die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher „stakeholder“ sowie Regularien für den Übergang von der internen Untersuchung in eine öffentliche Sachdiskussion, bei der die Belange und berechtigten Interessen der involvierten Unternehmen und Organisationen zu berücksichtigen sind.

Whistleblowing und Informationelle Selbstbestimmung

Es wird nicht verkannt, dass ein Spannungsverhältnis besteht zwischen Whistleblowing einerseits und Geheimnis- und Datenschutz, v.a. dem Schutz der Privatsphäre, andererseits. Dieses muss im Konfliktfall sehr sorgfältig austariert werden. Die Sichtweise aus demokratischer Perspektive wird allerdings die sein, dass bei Fragen, die die Entwicklung und den Fortbestand der Gesellschaft betreffen, das Prae bei der Öffentlichkeit und die Begründungspflicht bei der Geheimhaltung liegt.

Betriebsintern sind unbedingt Vorkehrungen zu treffen, den Umgang mit Informationen von Whistleblowern über betriebliche Vorgänge und Mitarbeiter transparent zu gestalten und die Einhaltung entsprechender betriebsinterner Regelungen zu kontrollieren. Whistleblowing darf nicht zum Instrument scheinlegaler Ausforschung verkommen und für Zwecke der Unternehmensführung funktionalisiert werden.

Berlin, den 4. 6.2008

Annegret Falter