

Inhaltsverzeichnis

1. Teil Einleitung	15
A. Begriffsbestimmung	17
I. Akteur	18
II. Verhalten und Adressaten	19
1. Internes Whistleblowing	20
2. Externes Whistleblowing	20
III. Gegenstand	21
IV. Motive	22
B. Fallbeispiele	23
I. Deep Throat/Mark Felt	23
II. Frank Serpico	24
III. Chelsea Manning	25
IV. Edward Snowden	26
V. Werner Pätch	27
VI. Margrit Herbst	28
VII. Brigitte Heinisch	28
C. Beamtenrechtliches Whistleblowing als eigenständiger Untersuchungsgegenstand	30
2. Teil Rechtsstellung des Beamten	31
A. Öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis	31
B. Die Pflichten im Beamtenverhältnis	34
I. Die Treuepflicht als Grundpflicht des Berufsbeamtentums	34
1. Herleitung der Treuepflicht	35
2. Inhalt der Treuepflicht	36
3. Die Kehrseite der Treuepflicht	38
II. Amtsverschwiegenheitspflicht	38
1. Regelungsgehalt	39
2. Ausnahmen	40

a)	Mitteilungen im dienstlichen Verkehr (Nr. 1)	40
b)	Offenkundige oder nicht geheimhaltungsbedürftige Tatsachen (Nr. 2)	41
c)	Anzeigen von Korruptionsstraftaten (Nr. 3)	42
3.	Gesetzliche Anzeige- und Handlungspflichten	45
a)	Anzeigespflicht geplanter Straftaten	45
b)	Eintreten für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	45
III.	Wohlverhaltenspflicht	47
IV.	Beratungs-, Unterstützungs- und Folgepflicht	49
V.	Pflicht zum rechtmäßigen Handeln	50
VI.	Remonstrationspflicht	52
1.	Rechtscharakter der Remonstration	52
2.	Voraussetzungen der Remonstration	53
a)	Maßstab	53
b)	Gegenstand	54
c)	Zeitpunkt der Geltendmachung	55
d)	Adressat	55
e)	Rechtsfolgen	56
aa)	Verbindlichkeit der Entscheidung des Vorgesetzten	56
bb)	Ausnahmen	56
(1)	Verletzung der Menschenwürde	57
(2)	Strafbarkeit	57
(3)	Ordnungswidrigkeit	60
(4)	Evidenter und schwerwiegender Verstoß gegen Grundrechte oder Staatsprinzipien	60
3.	Abweichende Regelungen in Sonderfällen	64
a)	Gefahr im Verzug	64
b)	Vollzugsbeamte	64
4.	Bedeutung der Remonstration für Whistleblowing	65
VII.	Pflicht zum Eintreten für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	66

VIII. Gemeinwohlbindung	67
1. Gemeinwohlbindung in der Weimarer Republik	68
2. Gemeinwohlbindung in der Rechtsprechung	69
a) Verhaltensmaßstab	70
b) Rechtfertigung von Sonderbelastungen	71
3. Maßstab der Gemeinwohlbindung	71
4. Funktion der Gemeinwohlbindung	74
C. Die Rechte des Beamten	75
I. Grundrechte im Beamtenverhältnis	75
1. Geltung von Grundrechten im Beamtenverhältnis	75
a) Umfassende Geltung der Grundrechte	78
b) Eingeschränkte Geltung der Grundrechte	80
aa) Reichweite der Einschränkung	81
(1) Keine Geltung im Betriebsverhältnis	81
(2) Keine Geltung im Amtsverhältnis	82
bb) Begründung der Einschränkung	86
(1) Grundrechtsverzicht	87
(2) Funktionsbedingte Einschränkung der Grundrechtsgeltung	90
(3) Ergebnis	93
2. Anwendung auf für Whistleblowing relevante Grundrechte	94
a) Meinungsfreiheit	94
b) Gewissensfreiheit	98
c) Petitionsrecht	99
II. Einfachgesetzliche Rechte im Beamtenverhältnis	101
1. Vermögenswerte Rechte	102
2. Nichtvermögenswerte Rechte	102
a) Fürsorgebezogene Rechte	103
b) Remonstrationsrecht	104
c) Antrags- und Beschwerderecht	104
aa) Rechtsnatur	104
bb) Voraussetzungen	106

(1) Anträge und Beschwerden	106
(2) Dienstbezug	107
(3) Verfahren und Form	107
(a) Dienstweg	107
(b) Abweichen vom Dienstweg nach § 125 II BBG	108
(c) Volksvertretung als zulässiger Adressat	109
(d) Frist und Form	111
(4) Behandlung und Wirkung	112
d) Anregungen und Beschwerden an die Personalvertretung	114
aa) Anregungs- und Beschwerdegegenstand	114
bb) Formelle Voraussetzungen und Verfahren	117
cc) Personalrat als Mittler zur Öffentlichkeit	119
e) Anrufung der Gleichstellungsbeauftragten	123
f) Sonstige Rechte	123
D. Zusammenfassung	123
3. Teil Rechtliche Beurteilung von Whistleblowing	125
A. Pflicht zum Whistleblowing	125
I. Anzeigepflicht nach § 138 StGB	125
1. Voraussetzungen	126
2. Zulässige Adressaten	127
3. Ergebnis	127
II. Pflicht zum Eintreten für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	128
1. Voraussetzungen	128
2. Handlungsoptionen	130
a) Internes Vorgehen	130
b) Externes Vorgehen	131
c) Auswahlkriterien	132
aa) Nur eine Handlungsoption	132

	bb) Mehrere Handlungsoptionen	133
	cc) Unzureichende Informationslage	135
	dd) Überschneidung mit § 138 StGB	135
	3. Ergebnis	137
III.	Anzeigepflicht bei Korruptionsdelikten	137
	1. Korruptionsdelikte	138
	2. Handlungspflicht bei Korruptionsverdacht	139
	a) Pflicht zur Information des Vorgesetzten	139
	b) Pflicht zur Information des Vorgesetzten oder einer benannten Stelle	140
	c) Weitere Optionen der Pflichterfüllung	143
	aa) Vorrang der anderen Pflichten	144
	bb) Parallelität der Pflichten	145
	cc) Wahlfreiheit des Beamten	146
	d) Erstreckung auf weitere Straftaten	148
	3. Ergebnis	149
IV.	Pflicht zur Weitergabe von Informationen an den Vorgesetzten	150
V.	Pflicht zur Weitergabe von Informationen aus der Gemeinwohlbindung	153
	1. Herleitung der Pflicht	154
	2. Voraussetzungen	158
	a) Information des Vorgesetzten	158
	b) Keine Abhilfe	159
	aa) Erkennbarkeit der fehlenden Abhilfe	159
	bb) Zeitablauf	160
	c) Gemeinwohlbetroffenheit	161
	aa) Missstand	161
	bb) Beeinträchtigte Verwaltungstätigkeit	164
	3. Zulässige Adressaten	165
	4. Gestufte Adressatenreihenfolge	167
	a) Meldung an die oberste Dienstbehörde	170
	b) Meldung an eine externe staatliche Stelle	171

c)	Meldung an die Öffentlichkeit oder die Medien	172
d)	Vorgehen in weniger schwerwiegenden Fällen	173
e)	Ausnahmen durch zusätzliche besondere Regelungen	173
aa)	Besondere Geheimhaltungspflichten	173
bb)	Korruptionsverdacht	174
5.	Ergebnis	175
VI.	Zusammenfassung	176
B.	Recht zum Whistleblowing	177
C.	Folgen von (unterlassenem) Whistleblowing	178
I.	Rechtliche Folgen	179
1.	Unrechtmäßiges Whistleblowing	179
a)	Disziplinarrecht	179
aa)	Dienstvergehen	180
(1)	Pflichtverletzung	180
(2)	Schuldhaft	181
bb)	Bemessung der Disziplinarmaßnahme	182
(1)	Schwere des Dienstvergehens	183
(2)	Persönlichkeitsbild des Beamten	185
(3)	Vertrauensbeeinträchtigung	186
(4)	Milderungsgründe	186
(5)	Ergebnis	188
cc)	Verfahren	189
b)	Allgemeines Beamtenrecht	189
c)	Strafrecht	190
aa)	Einschlägige Tatbestände	190
(1)	Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht (§ 353b StGB)	191
(2)	Straftatbestände zum Schutz von Staatsgeheimnissen (§§ 94 ff. StGB)	192
(3)	Sonstige Straftatbestände	193
bb)	Rechtfertigung	194

cc) Schuld	194
d) Ergebnis	195
2. Rechtswidrig unterlassenes Whistleblowing	195
a) Disziplinarrecht	195
aa) Dienstvergehen	195
bb) Bemessung der Disziplinarmaßnahme	196
(1) Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	196
(2) Korruptionsdelikte	197
(3) Vorhaben einer Straftat nach § 138 I, II StGB	198
(4) Andere Missstände	199
(5) Ergebnis	199
b) Allgemeines Beamtenrecht	200
c) Strafrecht	200
d) Ergebnis	202
II. Nichtrechtliche Folgen	202
1. Verhaltensweisen	203
2. Motive	204
3. Rechtliche Einordnung	204
4. Folgen für die Bereitschaft zum Whistleblowing	205
4. Teil Schlussbetrachtung	207
A. Ergebnis der Arbeit	207
B. Ausblick	209
Literaturverzeichnis	211