

Anonymisierte nichtamtliche Übersetzung aus dem Englischen  
Non-Official Translation of the German Federal Government

FÜNFTE SEKTION

**RECHTSSACHE H. ./ DEUTSCHLAND**

*(Individualbeschwerde Nr. 28274/08)*

URTEIL

STRASSBURG

21. Juli 2011

*Dieses Urteil wird nach Maßgabe von Artikel 44 Abs. 2 der Konvention endgültig. Es wird gegebenenfalls noch redaktionell überarbeitet.*

## **In der Rechtssache H. /J. Deutschland**

hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (Fünfte Sektion) als Kammer mit den *Richterinnen und Richtern*

Dean Spielmann, *Präsident*,

Karel Jungwiert,

Boštjan M. Zupančič,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Ann Power

und Angelika Nußberger,

sowie Claudia Westerdiek, *Sektionskanzlerin*,

nach nicht öffentlicher Beratung am 21. Juni 2011

das folgende Urteil erlassen, das am selben Tag angenommen wurde.

## VERFAHREN

1. Der Rechtssache lag eine Individualbeschwerde (Nr. 28274/08) gegen die Bundesrepublik Deutschland zugrunde, die eine deutsche Staatsangehörige, Frau H. („die Beschwerdeführerin“), am 9. Juni 2008 nach Artikel 34 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten („die Konvention“) beim Gerichtshof eingereicht hatte.

2. Die Beschwerdeführerin wurde von Herrn H., Rechtsanwalt in Berlin, vertreten. Die deutsche Regierung („die Regierung“) wurde durch ihre Verfahrensbevollmächtigte, Frau Ministerialdirigentin A. Wittling-Vogel vom Bundesministerium der Justiz, vertreten.

3. Die Beschwerdeführerin rügte insbesondere, dass die fristlose Kündigung ihrer Beschäftigung als Altenpflegerin, die damit begründet worden sei, dass sie gegen ihre Arbeitgeberin eine Strafanzeige wegen Mängeln in der institutionellen Pflege erstattet habe, und die Weigerung der innerstaatlichen Gerichte in dem anschließenden Kündigungsschutzverfahren, ihre Weiterbeschäftigung anzuordnen, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung verletzt hätten.

4. Am 15. Dezember 2009 entschied der Präsident der Fünften Sektion, der Regierung die Beschwerde zur Kenntnis zu bringen. Es wurde ferner beschlossen, über

die Zulässigkeit und die Begründetheit der Beschwerde gleichzeitig zu entscheiden (Artikel 29 Abs. 1).

5. Die Beschwerdeführerin und die Regierung nahmen zur Zulässigkeit und zur Begründetheit der Beschwerde Stellung. Darüber hinaus ging eine Stellungnahme der Drittbeteiligten V. ein, einer Gewerkschaft, die Angestellte aus dem Dienstleistungssektor, u. a. von Pflegediensten, vertritt und die vom Präsidenten zur Teilnahme am schriftlichen Verfahren ermächtigt worden war (Artikel 36 Abs. 2 der Konvention und Artikel 44 Abs. 3 der Verfahrensordnung); sie wurde von ihrem Vorsitzenden B. und ihrem stellvertretenden Vorsitzenden H. vertreten. Die Parteien erwiderten auf diese Stellungnahme der Drittbeteiligten (Artikel 44 Abs. 6 der Verfahrensordnung).

## SACHVERHALT

### I. DIE UMSTÄNDE DER RECHTSSACHE

6. Die 19... geborene Beschwerdeführerin ist in B. wohnhaft. Sie war vom 16. September 2000 bis zu ihrer Entlassung am 9. Februar 2005 als Altenpflegerin bei der auf Gesundheitspflege, Geriatrie und Altenhilfe spezialisierten X. beschäftigt, die sich im Mehrheitsbesitz des Landes Berlin befindet.

#### **A. Die Vorkommnisse, die der Kündigung der Beschwerdeführerin vorausgingen**

7. Ab Januar 2002 war die Beschwerdeführerin in einem von X. betriebenen Altenpflegeheim tätig, dessen Bewohner teilweise bettlägerig, desorientiert und insgesamt auf besondere Unterstützung angewiesen waren. 2002 stellte der medizinische Dienst der Krankenkassen (im Folgenden „MDK“) erhebliche, auf die geringe Personalausstattung zurückzuführende Mängel bei der dort geleisteten Pflege fest.

8. Vom 24. Januar 2003 bis zum 19. Oktober 2004 wiesen die Beschwerdeführerin und ihre Kollegen die Geschäftsleitung regelmäßig darauf hin, dass sie aufgrund des Personalmangels überlastet seien und infolgedessen Schwierigkeiten hätten, ihren Pflichten nachzukommen. Sie benannten die konkreten Mängel bei der geleisteten Pflege und erwähnten auch, dass die Leistungen nicht ordnungsgemäß dokumentiert würden. In einer Überlastungsanzeige vom 18. Mai 2003 erwähnte die Beschwerdeführerin darüber

hinaus, dass sie nicht mehr in der Lage sei, die Verantwortung für die aus dem Personalmangel resultierenden Pflegemängel zu tragen. Ab dem 19. Mai 2003 erkrankte die Beschwerdeführerin zudem wiederholt und war teilweise arbeitsunfähig. Ausweislich einer ärztlichen Bescheinigung war dies auf Überlastung zurückzuführen.

9. Im November 2003 stellte der MDK nach einer weiteren Prüfung schwerwiegende Mängel bei der geleisteten Pflege fest, und zwar u. a. unzureichende personelle Ausstattung, unzureichende Standards und ungenügende Pflege sowie mangelhafte Dokumentation der Pflege; er drohte deshalb die Kündigung des Versorgungsvertrags mit der Arbeitgeberin der Beschwerdeführerin an. Anschließend fanden Umstrukturierungen statt.

10. Nach weiteren Hinweisen an ihre Vorgesetzten, insbesondere im Oktober 2004, in denen sie die Situation schilderte, erkrankte die Beschwerdeführerin erneut und wandte sich schließlich an einen Rechtsanwalt.

11. Mit Schreiben vom 9. November 2004 wandte sich der Rechtsanwalt der Beschwerdeführerin an die Geschäftsleitung von X. Er wies darauf hin, dass aufgrund des Personalmangels eine ausreichende hygienische Grundversorgung nicht mehr gewährleistet werden könne. Er forderte die Geschäftsleitung auch auf darzulegen, wie strafrechtliche Folgen – auch für das Personal – vermieden und eine ausreichende Versorgung der Heimbewohner sichergestellt werden könnten. Er wies die Geschäftsleitung darauf hin, dass nur auf diesem Wege die Einleitung eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens oder eine öffentliche Diskussion über die Situation mit all ihren negativen Folgen vermieden werden könnten. Er setzte der Geschäftsleitung eine Frist bis zum 22. November 2004, um darauf zu antworten.

12. Am 18. November 2004 führte der MDK eine erneute unangemeldete Prüfung der Einrichtung durch. Später war zwischen den Parteien strittig, ob der MDK tatsächlich festgestellt hatte, dass die Personalsituation zwar angespannt, jedoch nicht kritisch sei.

13. Am 22. November 2004 wies die Geschäftsleitung die Vorwürfe der Beschwerdeführerin zurück.

14. Am 7. Dezember 2004 erstattete der Rechtsanwalt der Beschwerdeführerin wegen besonders schweren Betrugs Strafanzeige gegen X. und forderte die Staatsanwaltschaft dazu auf, die Umstände des Falls unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Er legte dar, dass die Strafanzeige auch das Ziel verfolge, strafrechtliche Folgen für die Beschwerdeführerin zu vermeiden, die X. vielfach auf

Misstände aufmerksam gemacht habe, ohne dass dies zu einer Verbesserung der Pflege geführt habe. Er trug vor, dass ihre Arbeitgeberin aufgrund des Personalmangels und der unzureichenden Standards wissentlich nicht die in ihrer Werbung angekündigte qualitativ hochwertige Pflege biete, somit die bezahlten Leistungen nicht erbringe und die Bewohner gefährde. Er behauptete auch, dass X. systematisch versuche, die bestehenden Probleme zu vertuschen, und die Mitarbeiter anhalte, Berichte über die erbrachten Leistungen zu fälschen. In der Anzeige wurde auf den Bericht des MDK im Anschluss an dessen Besuch im Jahr 2003 verwiesen und darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin bereit sei, die schlechten Bedingungen in dem Pflegeheim zu bestätigen. Die Anzeige beinhaltete ferner die von der Beschwerdeführerin gestellten Überlastungsanzeigen und verwies auf ein im Rahmen einer Mitarbeiterversammlung erstelltes Protokoll, in dem den Mitarbeitern von X. geraten wurde, mit den Bewohnern und deren Verwandten nicht über Personal- und Zeitmangel zu sprechen, um disziplinarrechtliche Konsequenzen zu vermeiden. Die Strafanzeige beinhaltete außerdem folgende Passage:

„Die X. GmbH, die finanziell angeschlagen ist und um ihren Zustand weiß, hat ... Angehörige ... getäuscht. Den ... aufgebrachten Kosten steht keine auch nur annähernd adäquate Gegenleistung gegenüber. Die X. GmbH bereichert sich somit ... und nimmt ... die medizinische und hygienische Unterversorgung der Bewohner in Kauf. ... Hieran zeigt sich, ... wie diese systematisch und unter Einschüchterung ihrer Mitarbeiter versucht, die bestehenden Probleme zu vertuschen. Die Pflegekräfte werden angehalten, Leistungen zu dokumentieren, welche so gar nicht erbracht worden sind. ...auch in anderen Einrichtungen [bestehen] ähnliche Probleme ..., so dass ein Schaden in Millionenhöhe in Rede steht.“

15. Am 10. Dezember 2004 wandte sich der Rechtsanwalt der Beschwerdeführerin auch an den Verwaltungsrat ihrer Arbeitgeberin und erklärte, dass in dem Pflegeheim Personalmangel und unzureichende hygienische Verhältnisse herrschten.

16. Am 5. Januar 2005 stellte die Staatsanwaltschaft Berlin das Ermittlungsverfahren gegen X. nach § 170 Abs. 2 StPO (siehe „Einschlägiges innerstaatliches Recht und einschlägige innerstaatliche Praxis“) ein.

17. Mit Schreiben vom 19. Januar 2005 kündigte das Pflegeheim der Beschwerdeführerin aus krankheitsbedingten Gründen mit Wirkung zum 31. März 2005.

Dagegen erhob die Beschwerdeführerin Kündigungsschutzklage vor dem Arbeitsgericht Berlin (35 Ca 3077/05).

18. Im Anschluss nahm die Beschwerdeführerin Kontakt zu Freunden und ihrer Gewerkschaft, der V., auf. Am 27. Januar 2005 gaben sie ein Flugblatt mit folgender Überschrift heraus:

„X. will Kollegen/Innen einschüchtern!!

Nicht mit uns!

Sofortige Rücknahme der ... Kündigung der Kollegin B. bei X.

Einladung zur Gründung eines überparteilichen Solidaritätskreises“

In dem Flugblatt stand auch, die Beschwerdeführerin habe Strafanzeige erstattet, die jedoch nicht zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen geführt habe, und dass sie krankheitsbedingt entlassen worden sei. Außerdem stand Folgendes darin:

„Wehren wir uns endlich ... Der Wahnsinn, dass private Betreiber gemeinsam mit dem Berliner SPD/PDS-Senat aus reiner Profitgier unser aller Arbeitskraft zerstören... X. nutzt das soziale Engagement seines Personals schamlos aus. ... [H]ier geht es um weit mehr als um eine Kündigung! Dies ist eine politische Disziplinierung, um [Beschäftigte] ... mundtot zu machen ...“

19. Am 31. Januar 2005 faxte die Beschwerdeführerin ein Flugblatt an die Einrichtung, wo dieses verteilt wurde. Erst zu diesem Zeitpunkt wurde X. auf die Strafanzeige der Beschwerdeführerin aufmerksam.

20. Am 1. Februar 2005 gab die Arbeitgeberin der Beschwerdeführerin Gelegenheit, sich zu dem Flugblatt zu äußern, was sie jedoch ablehnte. Am 4. Februar 2005 setzte X. den Betriebsrat von ihrer Absicht in Kenntnis, der Beschwerdeführerin fristlos zu kündigen. Am 8. Februar 2005 erklärte der Betriebsrat, dass er der Kündigung der Beschwerdeführerin nicht zustimmen werde.

21. Am 9. Februar 2005 kündigte die Arbeitgeberin der Beschwerdeführerin wegen des Verdachts, die Erstellung und Verbreitung des Flugblatts initiiert zu haben, fristlos, hilfsweise zum 31. März 2005.

22. Im Anschluss daran wurde ein neues Flugblatt herausgegeben, in dem über die Kündigung berichtet wurde; außerdem wurde in einer Fernsehsendung sowie in zwei Artikeln, die in verschiedenen Zeitungen erschienen, darüber berichtet.

23. Am 21. Februar 2005 nahm die Staatsanwaltschaft Berlin das Ermittlungsverfahren gegen X. auf Antrag der Beschwerdeführerin wieder auf.

24. Am 25. Februar 2005 reichte die Beschwerdeführerin beim Arbeitsgericht Berlin Klage gegen ihre fristlose Kündigung vom 9. Februar 2005 ein (39 Ca 4775/05).

25. Am 25. April 2005 kündigte die frühere Arbeitgeberin der Beschwerdeführerin erneut. Die Klage der Beschwerdeführerin vom 25. Februar 2005 wurde sodann entsprechend erweitert.

26. Am 12. Mai 2005 wurde die Beschwerdeführerin von der Staatsanwaltschaft als Zeugin in dem Ermittlungsverfahren gegen X. vernommen. Am 26. Mai 2005 wurde das Ermittlungsverfahren erneut nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt.

## **B. Zivilverfahren nach der fristlosen Kündigung der Beschwerdeführerin**

27. Mit Urteil vom 3. August 2005 (39 Ca 4775/05) stellte das Arbeitsgericht Berlin fest, dass das Arbeitsverhältnis nicht durch die Kündigung vom 9. Februar 2005 aufgelöst worden sei, weil sie weder nach § 626 Abs. 1 BGB, noch nach § 1 Abs. 1 KSchG (siehe „Einschlägiges innerstaatliches Recht und einschlägige innerstaatliche Praxis“) gerechtfertigt sei. Es stellte insoweit fest, dass das Flugblatt – dessen Inhalt der Beschwerdeführerin zuzurechnen sei, da sie es ohne weitere Erklärung an ihre Arbeitgeberin übermittelt habe – von ihrem Grundrecht auf Meinungsfreiheit gedeckt sei und ihre arbeitsvertraglichen Pflichten nicht verletze. Es sei zwar polemisch, basiere aber auf objektiven Gründen und der Betriebsfrieden in dem Pflegeheim sei nicht beeinträchtigt worden.

28. Nach einer Verhandlung am 28. März 2006 hob das Landesarbeitsgericht Berlin, mit Urteil vom selben Datum, das Urteil des Arbeitsgerichts auf und stellte fest, dass die Kündigung vom 9. Februar 2005 wirksam gewesen sei, da mit der Strafanzeige der Beschwerdeführerin der erforderliche „wichtige Grund“ für die fristlose Kündigung nach § 626 Abs. 1 BGB vorgelegen habe und eine Fortsetzung des Dienstverhältnisses unzumutbar gewesen sei. Es stellte fest, die Beschwerdeführerin habe ihre Strafanzeige leichtfertig auf Tatsachen gegründet, die sie im Prozess nicht habe darlegen können, weil insbesondere ihre bloße Bezugnahme auf den Personalmangel nicht ausreiche, um einen Abrechnungsbetrug anzuzeigen, und weil die Beschwerdeführerin die behauptete Anweisung zur Fälschung von Berichten ferner nicht konkretisiert habe – was sich auch

aus dem Umstand ergebe, dass die Staatsanwaltschaft keinerlei Ermittlungen eingeleitet habe. Das Landesarbeitsgericht stellte ferner fest, dass die Strafanzeige eine unverhältnismäßige Reaktion auf die Weigerung seitens X. darstelle, den von ihr behaupteten Personalmangel als bestehend anzuerkennen, denn die Beschwerdeführerin habe bezüglich des behaupteten Abrechnungsbetrugs eine innerbetriebliche Klärung nie versucht und habe darüber hinaus beabsichtigt, durch das Hervorrufen einer öffentlichen Diskussion unzulässigen Druck auf ihre Arbeitgeberin auszuüben. Es wies auch darauf hin, dass das Pflegeheim unter der Aufsicht des MDK stehe, der am 18. November 2004, kurz bevor die Beschwerdeführerin Strafanzeige gestellt habe, eine weitere Prüfung in der Einrichtung durchgeführt habe. Sie hätte das Ergebnis dieses Besuchs abwarten können, weshalb ihre Strafanzeige unnötig gewesen sei. Das Gericht nahm auch auf die vom Bundesarbeitsgericht in dessen einschlägiger Rechtsprechung niedergelegten Grundsätze (siehe „Einschlägiges innerstaatliches Recht und einschlägige innerstaatliche Praxis“) Bezug und kam zu dem Schluss, dass die Beschwerdeführerin nicht im Rahmen ihrer Verfassungsrechte gehandelt und ihre Loyalitätspflicht gegenüber ihrer Arbeitgeberin verletzt habe.

29. Am 6. Juni 2007 wies das Bundesarbeitsgericht die Beschwerde der Beschwerdeführerin gegen die Nichtzulassung der Revision zurück.

30. Mit Beschluss vom 6. Dezember 2007, welcher der Beschwerdeführerin am 12. Dezember 2007 zugestellt wurde, lehnte es das Bundesverfassungsgericht ohne Angabe von Gründen ab, ihre Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung anzunehmen.

## II. EINSCHLÄGIGES INNERSTAATLICHES RECHT UND VÖLKERRECHT SOWIE EINSCHLÄGIGE INNERSTAATLICHE UND VÖLKERRECHTLICHE PRAXIS

[...]

### **B. Das einschlägige Völkerrecht und die einschlägige völkerrechtliche Praxis**

[...]

## RECHTLICHE WÜRDIGUNG

### I. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 10 DER KONVENTION

31. Die Beschwerdeführerin rügte, dass ihre fristlose Kündigung wegen der Erstattung einer Strafanzeige gegen ihre Arbeitgeberin und die Weigerung der innerstaatlichen Gerichte in dem anschließenden Kündigungsschutzverfahren, ihre Weiterbeschäftigung anzuordnen, ihr in Artikel 10 der Konvention verankertes Recht auf freie Meinungsäußerung verletzt; dieser lautet wie folgt:

„(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

(2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

#### **A. Zulässigkeit**

32. Der Gerichtshof stellt fest, dass diese Rüge nicht im Sinne von Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a der Konvention offensichtlich unbegründet ist. Sie ist auch nicht aus anderen Gründen unzulässig. Folglich ist sie für zulässig zu erklären.

## **B. Begründetheit**

### *1. Gab es einen Eingriff?*

33. Der Gerichtshof stellt zunächst fest, dass zwischen den Parteien nicht strittig war, dass es sich bei der von der Beschwerdeführerin erstatteten Strafanzeige um Whistleblowing im Hinblick auf das behauptete rechtswidrige Verhalten der Arbeitgeberin handelte, das unter Artikel 10 der Konvention fällt. Es war ferner unstrittig, dass die daraus folgende Kündigung der Beschwerdeführerin und die entsprechenden Entscheidungen der innerstaatlichen Gerichte einen Eingriff in das Recht der Beschwerdeführerin auf freie Meinungsäußerung darstellten.

34. Der Gerichtshof ruft in diesem Zusammenhang in Erinnerung, dass er in mehreren Fällen, bei denen es um die freie Meinungsäußerung von Beamten oder Angestellten des öffentlichen Dienstes ging, festgestellt hat, dass Artikel 10 für das Arbeitsleben allgemein gilt (siehe z.B. *Kudeshkina ./. Russland*, Individualbeschwerde Nr. 29492/05, Rdnr. 85, 26. Februar 2009, und *V. ./. Deutschland*, 26. September 1995, Rdnr. 53, Serie A Band 323). Er hat ferner befunden, dass Artikel 10 der Konvention auch anwendbar ist, wenn das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wie im vorliegenden Fall, privatrechtlich geregelt ist, und dass der Staat auch im Verhältnis von einzelnen Personen untereinander eine positive Verpflichtung zum Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung hat (siehe *Fuentes Bobo ./. Spanien*, Individualbeschwerde Nr. 39293/98, Rdnr. 38, 29. Februar 2000).

35. Der Gerichtshof ist daher der Auffassung, dass die von den deutschen Gerichten bestätigte Kündigung der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Strafanzeige gegen ihre Arbeitgeberin einen Eingriff in ihr in Artikel 10 Abs. 1 der Konvention garantiertes Recht auf freie Meinungsäußerung darstellte.

36. Ein solcher Eingriff verstößt gegen Artikel 10, wenn er nicht „gesetzlich vorgesehen“ ist, ein legitimes Ziel nach Absatz 2 verfolgt und „in einer demokratischen Gesellschaft“ zur Erreichung dieses Ziels oder dieser Ziele „notwendig“ ist.

### *2. War der Eingriff „gesetzlich vorgesehen“ und hat er ein legitimes Ziel verfolgt?*

37. Die Beschwerdeführerin räumte zwar ein, dass die fristlose Kündigung eines Arbeitsverhältnisses nach § 626 Abs. 1 BGB das legitime Ziel verfolgen könne, das Ansehen oder die Rechte anderer, und somit auch die geschäftliche Reputation und die

Interessen von X., zu schützen, brachte aber vor, dass die genannte Vorschrift keine Kriterien für eine rechtmäßige Entlassung für den Fall vorsehe, dass ein Arbeitnehmer Whistleblowing betreibt. Die diesbezüglichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juli 2001 und des Bundesarbeitsgerichts vom 3. Juli 2003 (siehe „Einschlägiges innerstaatliches Recht und einschlägige innerstaatliche Praxis“) stellen in diesem Zusammenhang keine umfassende und gefestigte Rechtsprechung dar. Die Bedingungen für eine fristlose Kündigung wegen der Erstattung einer Strafanzeige durch den Arbeitnehmer gegen seinen Arbeitgeber seien nicht hinreichend vorhersehbar und der daraus folgende Eingriff in das Recht der Beschwerdeführerin auf freie Meinungsäußerung sei demnach nicht im Sinne von Artikel 10 Abs. 2 „gesetzlich vorgesehen“ gewesen.

38. Der Gerichtshof stellt in diesem Zusammenhang fest, dass § 626 Abs. 1 BGB jedem Vertragsteil die fristlose Kündigung eines Arbeitsvertrags gestattet, wenn dem Kündigenden die Fortsetzung des Dienstverhältnisses aus einem „wichtigen Grund“ nicht zugemutet werden kann. Er stellt ferner fest, dass eine Strafanzeige gegen einen Arbeitgeber laut den Entscheidungen der innerstaatlichen Gerichte in der vorliegenden Rechtssache und laut den von den Parteien angeführten Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts eine Kündigung nach dieser Bestimmung rechtfertigen könne, wenn sie eine „erhebliche Verletzung“ der Loyalitätspflicht des Arbeitnehmers darstellt. Auch wenn die innerstaatlichen Gerichte im Lichte der Umstände eines jeden Einzelfalls prüfen müssen, ob die Loyalitätspflicht eines Arbeitnehmers erheblich verletzt wurde, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass es für einen Arbeitnehmer dennoch vorhersehbar ist, dass eine Strafanzeige gegen seinen Arbeitgeber grundsätzlich einen wichtigen Grund für eine Kündigung nach der genannten Bestimmung darstellen kann. Der Gerichtshof weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass von den innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht erwartet werden kann, dass sie jede Eventualität regeln, und die Tatsache, dass es mehr als eine Fallkonstellation für eine Rechtsvorschrift gibt, für sich genommen nicht bedeutet, dass diese das durch den Begriff „gesetzlich vorgesehen“ implizierte Erfordernis nicht erfüllt (siehe *V. ./.* *Deutschland*, 26. September 1995, Rdnr. 48, Serie A Band 323).

39. Der Gerichtshof teilt daher die Auffassung der Regierung, dass der Eingriff in das Recht der Beschwerdeführerin auf freie Meinungsäußerung „gesetzlich vorgesehen“ war. Er stellt ferner fest, dass zwischen den Parteien unstreitig war, dass der Eingriff das

legitime Ziel verfolgte, das Ansehen und die Rechte anderer, nämlich das geschäftliche Ansehen und die Interessen von X., zu schützen (siehe *Steel und Morris ./. Vereinigtes Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 68416/01, Rdnr. 94, ECHR 2005-II).

40. Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob der Eingriff „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ war, und insbesondere, ob zwischen dem Eingriff und dem verfolgten Ziel ein angemessenes Verhältnis bestand.

### 3. War der Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft notwendig?

#### **(a) Die Stellungnahmen der Parteien**

[...]

#### **(b) Würdigung durch den Gerichtshof**

##### *(i) Die auf diese Rechtssache anwendbaren allgemeinen Grundsätze*

41. Die allgemeinen Grundsätze für die Prüfung, ob ein Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäußerung verhältnismäßig war, hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung fest etabliert und wie folgt zusammengefasst (siehe u. a. *Steel und Morris ./. Vereinigtes Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 68416/01, Rdnr. 87, ECHR 2005-II).

„...“

(ii) Das Adjektiv „notwendig“ im Sinne von Artikel 10 Abs. 2 impliziert das Bestehen eines „dringenden sozialen Bedürfnisses“. Die Vertragsstaaten haben einen gewissen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Frage, ob ein solches Bedürfnis besteht; dieser geht jedoch Hand in Hand mit einer europäischen Überwachung, die sich sowohl auf die Gesetzgebung bezieht als auch auf die Entscheidungen, die sie anwenden, auch wenn sie von unabhängigen Gerichten getroffen wurden. Der Gerichtshof ist daher befugt, abschließend darüber zu entscheiden, ob eine „Einschränkung“ mit der durch Artikel 10 geschützten Meinungsfreiheit in Einklang zu bringen ist.

(iii) Aufgabe des Gerichtshofs ist es jedoch nicht, sich bei seiner Überwachung an die Stelle der zuständigen Behörden zu setzen; er hat vielmehr die von ihnen im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums getroffenen Entscheidungen nach Artikel 10 EMRK zu überprüfen. Das heißt nicht, dass sich die Überprüfung darauf beschränkt,

ob der beschwerdegegnerische Staat seinen Beurteilungsspielraum angemessen, sorgfältig und in gutem Glauben ausgeübt hat; der Gerichtshof muss den gerügten Eingriff unter Berücksichtigung aller Umstände des Falles prüfen und entscheiden, ob er „zu dem verfolgten berechtigten Ziel verhältnismäßig“ war und ob die zu seiner Rechtfertigung von den Behörden angeführten Gründe „stichhaltig und ausreichend“ sind. ... Dabei muss sich der Gerichtshof davon überzeugen, dass die von den Behörden angewendeten Regeln mit den in Artikel 10 enthaltenen Grundsätzen vereinbar sind und dass die Behörden die erheblichen Tatsachen nachvollziehbar bewertet haben. ...“

42. Was die Anwendung von Artikel 10 der Konvention auf das Arbeitsleben angeht, hat der Gerichtshof festgestellt, dass Hinweise auf strafbares oder rechtswidriges Verhalten am Arbeitsplatz durch Beschäftigte des öffentlichen Dienstes unter gewissen Umständen Schutz genießen sollten. Dies gilt insbesondere dann, wenn dem betroffenen Beschäftigten oder Beamten als einziger Person oder als Teil einer kleinen Personengruppe die Umstände am Arbeitsplatz bekannt sind und er deshalb am besten in der Lage ist, im Interesse der Allgemeinheit zu handeln und den Arbeitgeber oder die Öffentlichkeit auf Missstände hinzuweisen (siehe *Guja ./. Moldau* [GK], Individualbeschwerde Nr. 14277/04, Rdnr. 72, ECHR 2008-...., und *Marchenko ./. Ukraine*, Individualbeschwerde Nr. 4063/04, Rdnr. 46, 19. Februar 2009).

43. Der Gerichtshof ist sich gleichzeitig bewusst, dass Arbeitnehmer ihrem Arbeitgeber gegenüber eine Pflicht zur Loyalität, Zurückhaltung und Diskretion haben (siehe z.B. *Marchenko*, a.a.O., Rdnr. 45). Obgleich diese Loyalitätspflicht bei Beamten und Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Vergleich zu Arbeitnehmern im Privatrechtsverhältnis stärker ausgeprägt sein mag, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass sie zweifelsohne auch ein Merkmal dieser letztgenannten Beschäftigungskategorie darstellt. Er teilt daher die Ansicht der Regierung, dass die Grundsätze und Kriterien, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung im Hinblick auf die Abwägung zwischen dem Recht eines Arbeitnehmers auf freie Meinungsäußerung in Form von Hinweisen auf strafbares oder rechtswidriges Verhalten seitens des Arbeitgebers und dem Recht des Arbeitgebers auf Schutz seines Rufes und seiner wirtschaftlichen Interessen auch für den in Rede stehenden Fall gelten. Die Art und der Umfang der Loyalität, die ein Arbeitnehmer seinem Arbeitgeber in einem bestimmten Fall schuldet, wirken sich auf die Abwägung

zwischen den Rechten des Arbeitnehmers und den widerstreitenden Interessen des Arbeitgebers aus.

44. Wegen der Pflicht zur Loyalität und zur Diskretion sollten Hinweise daher in erster Linie gegenüber Vorgesetzten oder anderen zuständigen Stellen oder Einrichtungen vorgebracht werden. Nur wenn dies eindeutig unpraktikabel ist, darf als *ultima ratio* die Öffentlichkeit informiert werden. Für die Beurteilung, ob die Einschränkung der Meinungsfreiheit verhältnismäßig war, muss der Gerichtshof daher berücksichtigen, ob dem Beschwerdeführer andere wirksame Mittel zur Verfügung standen, um etwas gegen den angeprangerten Missstand zu tun (siehe *Guja*, a.a.O., Rdnr. 73).

45. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in Bezug auf das verfolgte legitime Ziel muss der Gerichtshof eine Reihe weiterer Faktoren berücksichtigen. Vor allem das öffentliche Interesse an der offengelegten Information ist besonders zu berücksichtigen. Der Gerichtshof weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass es nach Artikel 10 Abs. 2 der Konvention wenig Raum für Einschränkungen der öffentlichen Meinungsbildung gibt (siehe u. a. *Stoll ./.* *Schweiz* [GK], Individualbeschwerde Nr. 69698/01, Rdnr. 106, ECHR 2007-XIV).

46. Der zweite für diese Abwägung relevante Faktor ist die Authentizität der offengelegten Informationen. Es steht den zuständigen staatlichen Behörden offen, Maßnahmen zu ergreifen, um angemessen und verhältnismäßig auf unbegründete oder böswillig gemachte Vorwürfe zu reagieren (siehe *Castells ./.* *Spanien*, 23. April 1992, § 46, Serie A Band 236). Darüber hinaus ist die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung mit Pflichten und Verantwortung verbunden und jede Person, die Informationen offenlegen will, muss – soweit die Umstände dies erlauben – sorgfältig prüfen, ob die Informationen zutreffend und zuverlässig sind (siehe *Bladet Tromsø und Stensaas ./.* *Norwegen* [GK], Individualbeschwerde Nr. 21980/93, Rdnr. 65, ECHR 1999-III).

47. Auf der anderen Seite muss der Gerichtshof den Schaden bemessen, der dem Arbeitgeber durch die in Rede stehende Veröffentlichung möglicherweise entstanden ist, und prüfen, ob dieser Schaden das Interesse der Allgemeinheit an der Information überwiegt (siehe *Guja*, a.a.O., Rdnr. 76).

48. Die Beweggründe des Missstände anzeigenden Arbeitnehmers sind ein weiterer entscheidender Faktor bei der Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Offenlegung geschützt sein sollte. Beispielsweise würde eine Handlung, die durch persönlichen Groll,

persönliche Feindschaft oder die Erwartung eines persönlichen Vorteils wie eines finanziellen Gewinns motiviert ist, kein besonders hohes Schutzniveau rechtfertigen. Es ist wichtig festzustellen, dass die Person die Offenlegung in gutem Glauben und in der Überzeugung vorgenommen hat, dass die Information wahr war, dass sie im öffentlichen Interesse lag, und dass keine anderen, diskreteren Mittel existierten, um gegen den angeprangerten Missstand vorzugehen (siehe *Guja*, a.a.O., Rdnr. 77).

49. Schließlich bedarf es im Zusammenhang mit der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in Bezug auf das verfolgte legitime Ziel einer sorgfältigen Analyse der gegen den Beschwerdeführer verhängten Strafe und ihrer Folgen (siehe *Fuentes Bobo*, a.a.O., Rdnr. 49).

(ii) *Anwendung der genannten Grundsätze in der vorliegenden Rechtssache*

(α) Das öffentliche Interesse an der offengelegten Information

50. Im Hinblick auf die Umstände der vorliegenden Rechtssache stellt der Gerichtshof fest, dass die von der Beschwerdeführerin offengelegte Information unbestreitbar von öffentlichem Interesse war. In Gesellschaften, in denen der Anteil der auf institutionelle Pflege angewiesenen älteren Bevölkerung immer größer wird, ist die Veröffentlichung von Informationen über die Qualität oder die Mängel dieser Pflege für die Vermeidung von Missbrauch von größter Bedeutung, gerade angesichts der besonderen Schutzbedürftigkeit der betroffenen Patienten, die oftmals kaum in der Lage sein dürften, von sich aus auf die Pflegemängel aufmerksam zu machen. Dies trifft umso mehr zu, wenn die institutionelle Pflege von einem staatlichen Unternehmen erbracht wird, da es hierbei um das Vertrauen der Allgemeinheit in die angemessene Erbringung von Leistungen im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge durch den Staat geht.

(β) Hätte die Beschwerdeführerin andere Kanäle nutzen können, um die Missstände offenzulegen?

51. Was die Verfügbarkeit anderer Kanäle für die Offenlegung der Missstände und eine innerbetriebliche Klärung der Vorwürfe anbelangt, stellt der Gerichtshof fest, dass die Beschwerdeführerin nicht nur mehrmals zwischen Januar 2003 und Oktober 2004 ihren Vorgesetzten gegenüber äußerte, dass sie überlastet sei, sondern mit dem Schreiben ihres Rechtsanwalts vom 9. November 2004 auch die Geschäftsleitung vor einer

möglichen Strafanzeige warnte. Es stimmt zwar, dass die rechtliche Einordnung des Verhaltens der Arbeitgeberin als schwerer Betrug erstmals in der vom Rechtsanwalt der Beschwerdeführerin verfassten Strafanzeige vom 7. Dezember 2004 Erwähnung fand, der Gerichtshof stellt aber fest, dass die Beschwerdeführerin in ihren früheren Beschwerden gegenüber ihrer Arbeitgeberin durchaus auf den Sachverhalt, auf dem ihre anschließende Strafanzeige basierte, und zwar einschließlich der Tatsache, dass Leistungen nicht ordnungsgemäß dokumentiert worden seien, hingewiesen hatte. Er stellt ferner fest, dass sie die Staatsanwaltschaft in der Strafanzeige dazu aufforderte, die in der Strafanzeige dargelegten Umstände des Falls unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, und dass diese Prüfung demnach nicht auf Betrug beschränkt war.

52. Der Gerichtshof verweist in diesem Zusammenhang auf die oben genannte Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 3. Juli 2003 (siehe „Einschlägiges innerstaatliches Recht und einschlägige innerstaatliche Praxis“), in der es heißt, dass es einem Arbeitnehmer nicht zumutbar sei, zunächst eine innerbetriebliche Klärung der Vorwürfe anzustreben, wenn er Kenntnis von Straftaten erhalte, durch deren Nichtanzeige er sich selbst einer Strafverfolgung aussetzen würde. Weiter sei eine vorherige innerbetriebliche Klärung auch dann nicht erforderlich, wenn Abhilfe berechtigterweise nicht zu erwarten sei. Falls der Arbeitgeber nicht für Abhilfe Sorge, obwohl der Arbeitnehmer ihn auf die gesetzeswidrige Praxis im Unternehmen hingewiesen habe, bestehe auch keine weitere vertragliche Loyalitätspflicht mehr. Der Gerichtshof stellt ferner fest, dass die Leitsätze der Parlamentarischen Versammlung über den Schutz von Whistleblowern (siehe „Einschlägiges Völkerrecht und einschlägige völkerrechtliche Praxis“), in denen es heißt, dass in Fällen, in denen nicht vernünftigerweise davon ausgegangen werden könne, dass interne Kanäle funktionieren, auch das externe Whistleblowing geschützt sein sollte, eine ähnliche Argumentation verfolgen.

53. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass diese Überlegungen auch auf den vorliegenden Fall anwendbar sind. Die Beschwerdeführerin war der Meinung, dass keine ihrer früheren Beschwerden gegenüber ihrer Arbeitgeberin zu einer Verbesserung der Beschäftigungs- und der Pflegesituation in dem Pflegeheim geführt hatten. Sie erwähnte ihrer Arbeitgeberin gegenüber auch, eine ihrer Sorgen sei, dass sie sich selbst einer strafrechtlichen Verfolgung aussetze, wenn sie die Pflegemängel nicht anzeige. Der Gerichtshof ist daher der Ansicht, dass ihm nicht genügend Beweise vorgelegt wurden,

die das Vorbringen der Beschwerdeführerin widerlegen würden, dass weitere innerbetriebliche Beschwerden mit Blick auf die Ermittlung und Beseitigung der Pflegemängel kein wirksames Mittel dargestellt hätten.

54. Der Gerichtshof stellt auch fest, dass das deutsche Recht keinen speziellen Durchführungsmechanismus für die Untersuchung von Hinweisen eines Whistleblowers und für Forderungen nach entsprechender Abhilfe durch den Arbeitgeber bereithält.

55. Im Lichte der vorstehenden Ausführungen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass eine externe Offenlegung von Missständen mittels einer Strafanzeige unter Umständen wie in dem vorliegenden Fall gerechtfertigt sein könnte.

#### (y) Die Authentizität der offengelegten Information

56. Ein weiterer für diese Abwägung relevanter Faktor ist die Authentizität der offengelegten Informationen. Der Gerichtshof weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass die Meinungsfreiheit mit Pflichten und Verantwortung verbunden ist und jede Person, die Informationen offenlegen will, soweit die Umstände dies erlauben, sorgfältig prüfen muss, ob die Informationen zutreffend und zuverlässig sind – insbesondere, wenn die Person, wie in der vorliegenden Rechtssache, ihrem Arbeitgeber gegenüber zu Diskretion und Loyalität verpflichtet ist (siehe *Handyside* ./ *Vereinigtes Königreich*, 7. Dezember 1976, Rdnr. 49, Serie A Band 24, und *Haseldine* ./ *Vereinigtes Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 18957/91, Kommissionsentscheidung vom 13. Mai 1992, Entscheidungen und Berichte (DR) 73, S. 225 und 231).

57. Der Gerichtshof stellt in diesem Zusammenhang fest, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 1. Juli 2001 darauf hingewiesen hat, dass die fristlose Kündigung eines Arbeitsverhältnisses aus rechtsstaatlichen Gründen im Regelfall selbst dann nicht gerechtfertigt sei, wenn ein Arbeitnehmer von sich aus bei der Staatsanwaltschaft Anzeige gegen seinen Arbeitgeber erstattet habe, es sei denn, der Arbeitnehmer habe wissentlich oder leichtfertig falsche Angaben gemacht (1 BvR 2049/00). Tatsächlich hat das Landesarbeitsgericht Berlin in der vorliegenden Rechtssache befunden, dass die Beschwerdeführerin ihre Strafanzeige leichtfertig auf Tatsachen gegründet habe, die sie in den darauf folgenden straf- und arbeitsrechtlichen Ermittlungsverfahren nicht habe darlegen können.

58. Der Gerichtshof stellt jedoch fest, dass die von der Beschwerdeführerin in ihrer Strafanzeige offenbarten Mängel nicht nur in ihren vorangegangenen Hinweisen

gegenüber ihrer Arbeitgeberin vorgebracht worden waren, sondern auch vom MDK nach dessen Prüfungen in den Jahren 2002 und 2003 kritisiert worden waren, der darauf hingewiesen hatte, dass Personalmangel zu Pflegemängeln führe. Den Vorwürfen der Beschwerdeführerin hat es demnach nicht an einem sachlichen Hintergrund gefehlt und es gibt keine Gründe für die Feststellung, dass sie wissentlich oder leichtfertig falsche Angaben gemacht habe. Die sachlichen Informationen über die Pflegemängel hat die Beschwerdeführerin in ihren schriftlichen Stellungnahmen im Kündigungsschutzverfahren vor den Arbeitsgerichten weiter ergänzt. Darüber hinaus stellt der Gerichtshof in diesem Zusammenhang fest, dass die Beschwerdeführerin gemäß der Sachverhaltsdarstellung im Urteil des Landesarbeitsgerichts vom 28. März 2003 in der Gerichtsverhandlung vom gleichen Tag unter anderem geltend machte, dass sie und andere Mitarbeiter aufgefordert worden seien, die Pflegedokumentation zu ergänzen, obwohl die dokumentierten Leistungen nicht wirklich erbracht worden waren. Sie verwies in diesem Zusammenhang auf die Zeugenaussagen von drei Kollegen.

59. Was das anschließende strafrechtliche Ermittlungsverfahren angeht, stellt der Gerichtshof fest, dass es in erster Linie die Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden ist, den Wahrheitsgehalt der Vorwürfe aus einer Strafanzeige zu prüfen, und dass von einer Person, die eine solche Anzeige in gutem Glauben erstattet hat, vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, vorherzusehen, ob die Ermittlungen zu einer Anklage oder einer Verfahrenseinstellung führen werden. Der Gerichtshof verweist in diesem Zusammenhang auf die oben genannte Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts vom 3. Juli 2003, in der dieses befunden hatte, dass ein Arbeitnehmer, der in gutem Glauben von seinem verfassungsrechtlich garantierten Recht auf Erstattung von Strafanzeigen Gebrauch mache, keine Nachteile dadurch erleiden dürfe, dass sich seine Behauptung im anschließenden Verfahren als unrichtig oder nicht aufklärbar erweise. Er stellt ferner fest, dass die Leitsätze der Parlamentarischen Versammlung auf ähnlichen Überlegungen beruhen; darin heißt es, es sollte bei jedem Whistleblower davon ausgegangen werden, dass er in gutem Glauben gehandelt hat, soweit er vernünftige Gründe für die Annahme hatte, dass die offengelegten Informationen wahr waren, selbst wenn sich später herausstellt, dass dies nicht der Fall war, und vorausgesetzt, dass er keine rechtswidrigen oder unethischen Ziele verfolgt hat.

60. Das Vorbringen der Regierung, die Authentizität der Behauptungen der Beschwerdeführerin in ihrer Strafanzeige seien in Frage gestellt, weil sie diese im

Rahmen der Strafermittlungen gegen X. nicht weiter konkretisiert und auch keine zusätzlichen Zeugen benannt habe, überzeugt den Gerichtshof nicht. Der Gerichtshof stellt fest, dass dieses Verhalten, wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht, mit ihrer Angst, sich selbst zu belasten, sowie der Gefahr, Vergeltungsmaßnahmen durch X. ausgesetzt zu werden, sollte sie weitere interne Informationen offenlegen, erklärt werden kann. Jedenfalls ist der Gerichtshof der Auffassung, dass ein Mangel an Beweisen zwar zur Einstellung des Ermittlungsverfahrens führen kann, dies aber nicht unbedingt zu der Schlussfolgerung führt, dass die der Strafanzeige zugrunde liegenden Behauptungen von vornherein einer sachlichen Grundlage entbehrten oder leichtfertig waren.

(δ) Handelte die Beschwerdeführerin in gutem Glauben?

61. Der Gerichtshof stellt ferner fest, dass die Beschwerdeführerin vorbrachte, der hauptsächliche Beweggrund für ihre Anzeige sei die aus den unbefriedigenden Arbeitsbedingungen in dem Pflegeheim resultierende potenzielle Gefährdung der Gesundheit besonders schutzbedürftiger Patienten gewesen; die Regierung wiederum trug vor, die Beschwerdeführerin habe den angeblichen Personalmangel anprangern und ihre Arbeitgeberin durch Beteiligung der Öffentlichkeit zusätzlich unter Druck setzen wollen.

62. Selbst unter der Annahme, eine Verbesserung ihrer eigenen Arbeitsbedingungen könnte ein zusätzlicher Beweggrund für die Beschwerdeführerin gewesen sein, hat der Gerichtshof auf der Grundlage des ihm zur Verfügung stehenden Materials keinen Grund zu bezweifeln, dass die Beschwerdeführerin in gutem Glauben und in der Überzeugung handelte, dass es im Interesse der Allgemeinheit sei, die mutmaßlichen Rechtsverletzungen ihrer Arbeitgeberin bei der Staatsanwaltschaft anzuzeigen, und dass ihr kein diskreteres Mittel zur Verfügung stehe, um etwas gegen die Situation zu unternehmen.

63. Das von der Regierung angeführte Argument, dass die Beschwerdeführerin angesichts der regelmäßigen Prüfungen durch die Heimaufsicht des Landes Berlin sowie durch den MDK hätte wissen müssen, dass eine Strafanzeige unnötig sei, und dass sie vor Erstattung ihrer Strafanzeige erst den Bericht des MDK über dessen Prüfung vom 18. November 2004 hätte abwarten können, überzeugt den Gerichtshof nicht. Der Gerichtshof stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die früheren Bemängelungen der Bedingungen im Pflegeheim durch den MDK in der Erfahrung der Beschwerdeführerin zu keinerlei

Veränderungen geführt haben und dass sie deshalb der Ansicht war, dass ein weiterer Besuch durch den MDK nicht als wirksames Mittel angesehen werden könne, um die Mängel zu beseitigen und eine eigene strafrechtliche Verantwortlichkeit zu vermeiden. Nach ihren zahlreichen innerbetrieblichen Beschwerden gegenüber X., die alle erfolglos waren, war sie offenbar der Ansicht, dass eine Strafanzeige das letzte Mittel zur Behebung der Pflegemängel sei. Der Gerichtshof stellt in diesem Zusammenhang fest, dass in einem Bericht über eine 2006 vom MDK durchgeführte Prüfung darauf hingewiesen wurde, dass Pflegemängel, die bereits in den Berichten der Jahre 2002, 2003 und 2004 genannt worden seien, weiterhin vorhanden seien und ein dringendes Handeln erforderten.

64. Was das Vorbringen der Regierung angeht, die Polemik der Strafanzeige beweise, dass der wahre Beweggrund für die Beschwerdeführerin gewesen sei, ihre Arbeitgeberin anzuprangern und Druck auf sie auszuüben, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die Behauptungen der Beschwerdeführerin, selbst wenn sie in gewissem Maße übertrieben und verallgemeinert, doch nicht gänzlich eines sachlichen Hintergrunds entbehrten (siehe Rdnr. 79) und keinen grundlosen persönlichen Angriff gegen ihre Arbeitgeberin, sondern eine Beschreibung der erheblichen Defizite bei der Funktionsweise des Altenpflegeheims darstellten.

65. Diese Feststellung wird auch dadurch bestätigt, dass die Beschwerdeführerin, nachdem sie zu dem Schluss gekommen war, dass eine externe Offenlegung notwendig sei, sich nicht sofort an die Medien wandte oder Flugblätter verteilte, um eine maximale öffentliche Aufmerksamkeit zu erreichen, sondern sich zunächst an die Strafverfolgungsbehörden wandte, um Ermittlungen zu veranlassen (siehe im Gegensatz dazu, *Balenovic ./. Kroatien*, (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 28369/07, 30. September 2010). Sie ließ sich von einem Rechtsanwalt beraten und unterstützen, der den von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Sachverhalt würdigte und die Strafanzeige dementsprechend verfasste. Die Flugblätter, in denen sie die angebliche Geldgier ihrer Arbeitgeberin beklagte und auf ihre Strafanzeige verwies, verteilte sie erst nach ihrer ordentlichen Kündigung vom 19. Januar 2005.

66. Die vorstehenden Ausführungen sind für den Gerichtshof ausreichend für die Schlussfolgerung, dass die Beschwerdeführerin in gutem Glauben handelte, als sie Strafanzeige gegen ihre Arbeitgeberin erstattete.

#### (ε) Der Schaden für die Arbeitgeberin

67. Auf der anderen Seite ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die in der Strafanzeige aufgeworfenen Behauptungen, insbesondere wenn sie Betrugsvorwürfe enthielten, dem geschäftlichen Ruf und den wirtschaftlichen Interessen von X. mit Sicherheit abträglich waren.

68. Er weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass ein Interesse am wirtschaftlichen Erfolg und der Lebensfähigkeit von Unternehmen nicht nur für Anteilseigner und Angestellte, sondern auch zum allgemeinen wirtschaftlichen Nutzen besteht (siehe *Steel und Morris ./. Vereinigtes Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 68416/01, Rdnr. 94, ECHR 2005-II). Der Gerichtshof hält es für wichtig, in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die Arbeitgeberin in der vorliegenden Rechtssache ein staatliches Unternehmen ist, das unter anderem Dienstleistungen im Bereich der institutionellen Altenpflege erbringt. Der Gerichtshof erkennt zwar an, dass auch staatliche Unternehmen ein Interesse an wirtschaftlicher Lebensfähigkeit haben, weist jedoch darauf hin, dass der Schutz des Vertrauens der Allgemeinheit in die Qualität von Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge, die von staatlichen oder staatlich geführten Unternehmen erbracht werden, für das Funktionieren und die Wirtschaftlichkeit des gesamten Sektors entscheidend ist. Deshalb hat der staatliche Anteilseigner selbst ein Interesse daran, dass mutmaßliche Mängel in diesem Bereich im Rahmen einer freien öffentlichen Debatte ermittelt und aufgeklärt werden.

69. Angesichts dieser Überlegungen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass das Interesse der Allgemeinheit, über Defizite bei der institutionellen Altenpflege in einem staatlichen Unternehmen informiert zu werden, in einer demokratischen Gesellschaft so wichtig ist, dass es das Interesse am Schutz des geschäftlichen Rufs und der Interessen dieses Unternehmens überwiegt.

#### (ζ) Die Schwere der Sanktion

70. Schließlich stellt der Gerichtshof fest, dass der Beschwerdeführerin die härteste arbeitsrechtlich mögliche Sanktion auferlegt wurde. Diese wirkte sich nicht nur negativ auf den beruflichen Werdegang der Beschwerdeführerin aus, sondern hatte auch eine erhebliche abschreckende Wirkung für die anderen Angestellten von X., die entmutigt wurden, Mängel der institutionellen Pflege anzuzeigen. Darüber hinaus könnte die Sanktion angesichts der Medienberichte über den Fall der Beschwerdeführerin auch eine

abschreckende Wirkung für andere Arbeitnehmer im Pflegesektor haben, nicht nur für die Angestellten von X.. Diese abschreckende Wirkung schadet der Gesellschaft als Ganzes und muss daher bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit und somit auch der Rechtfertigung der Sanktionen, die der Beschwerdeführerin, die, wie der Gerichtshof oben festgestellt hat, zur Öffentlichmachung der in Rede stehenden Angelegenheit berechtigt war, auferlegt wurden, berücksichtigt werden (siehe *Kudeshkina ./. Russland*, Individualbeschwerde Nr. 29492/05, Rdnr. 99, 26. Februar 2009). Dies gilt insbesondere für den Bereich der Altenpflege, bei dem die Patienten oft nicht in der Lage sind, ihre Rechte selbst zu verteidigen, und die Pflegekräfte die ersten sind, denen die unbefriedigenden Pflegebedingungen auffallen, und die deshalb am besten in der Lage sind, im Interesse der Allgemeinheit zu handeln und den Arbeitgeber oder die Öffentlichkeit auf Missstände hinzuweisen.

71. Dementsprechend kommt der Gerichtshof zu der Einschätzung, dass die fristlose Kündigung der Beschwerdeführerin in der vorliegenden Rechtssache eine unverhältnismäßig schwere Sanktion darstellte.

### *(iii) Schlussfolgerung*

72. Der Gerichtshof ist sich der Bedeutung des Rechts auf freie Meinungsäußerung im Zusammenhang mit Fragen von allgemeinem Interesse, des Rechts von Arbeitnehmern, strafbares oder rechtswidriges Verhalten seitens des Arbeitgebers anzuzeigen, der Pflichten und Verantwortlichkeiten von Arbeitnehmern gegenüber ihren Arbeitgebern und des Rechts von Arbeitgebern auf Mitarbeiterführung bewusst und hat die zahlreichen weiteren Interessen, die sich auf die vorliegende Rechtssache auswirken, abgewogen; dabei ist er zu dem Schluss gekommen, dass der Eingriff in das Recht der Beschwerdeführerin auf freie Meinungsäußerung, insbesondere ihr Recht, Informationen weiterzugeben, „in einer demokratischen Gesellschaft“ nicht „notwendig“ war.

73. Der Gerichtshof ist daher der Auffassung, dass die innerstaatlichen Gerichte in der vorliegenden Rechtssache keine gerechte Abwägung zwischen dem erforderlichen Schutz des Rufes und der Rechte des Arbeitgebers einerseits und dem erforderlichen Schutz der Meinungsfreiheit der Beschwerdeführerin andererseits vorgenommen haben.

74. Folglich ist Artikel 10 der Konvention verletzt worden.

## II. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 6 ABS. 1 DER KONVENTION

[...]

## III. ANWENDUNG VON ARTIKEL 41 DER KONVENTION

[...]

□