

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zum Regierungsentwurf für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

BT-Drucksache 20/3442

Berlin, 14. Oktober 2022

1. Kontext des Regierungsentwurfs

Der Regierungsentwurf stellt in seiner Problemdarstellung richtigerweise fest, dass Hinweisgeber:innen einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung und Ahndung von Missständen leisten und aus diesem Grund eine Benachteiligung von Hinweisgeber:innen nicht akzeptabel ist.

Er versäumt aber darauf aufmerksam zu machen, dass Hinweisgeber:innen einen enormen Beitrag zur Schadensverhinderung und Schadensminimierung für die Unternehmen und öffentliche Verwaltung erbringen. Stattdessen zielt der Regierungsentwurf darauf ab, dass ein verbesserter Hinweisgeberschutz "mit den Interessen von Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, die zum Ergreifen von Hinweisgeberschutzmaßnahmen verpflichtet werden, so in Einklang gebracht werden, dass bürokratische Belastungen handhabbar bleiben".

Hinweisgeberschutz wird vom Gesetzgeber als eine bürokratische Belastung für Unternehmen und öffentliche Verwaltung gesehen. Der Meinung von Transparency Deutschland nach ist diese Betrachtung falsch. Von einem effektiven Hinweisgeberschutz profitieren alle Beteiligten.

2. Sachlicher Anwendungsbereich des HinSchG

Rechtsverstöße und sonstiges Fehlverhalten

Der sachliche Anwendungsbereich des Hinweisgeberschutzgesetzes (HinSchG) sollte auf **sämtliche Rechtsverstöße sowie auf sonstiges Fehlverhalten, deren Meldung bzw. Offenlegung im öffentlichen Interesse liegt**, erstreckt werden. Eine derartige Regelung würde systematisch mit dem in § 5 Nr. 2 GeschGehG vorgesehenen Ausnahmetatbestand harmonisieren und Wertungswidersprüche vermeiden, in die § 2 HinSchG führt.

Nach der Entwurfsregelung wären zwar Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und einige Unionsrechtsverstöße meldefähig, andere Rechtsverstöße aber nicht. Beispielsweise dürften außerhalb des Anwendungsbereichs liegende Grundrechtsverletzungen, selbst systematischer und/oder schwerwiegender Natur, nicht nach dem HinSchG gemeldet werden.

Es ist fraglich, ob die mit dem Entwurf vorgesehene Differenzierung zwischen meldefähigen und nichtmeldefähigen Rechtsverstößen mit dem allgemeinen Gleichbehandlungssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar wäre (vgl. *Brockhaus/Gerdemann/Thönnies, NVwZ 2021, 204 ff.*). Das gilt gerade für Rechtsverstöße, die nicht vom sachlichen Anwendungsbereich erfasst sind, deren Unrechtsgehalt aber so schwer oder noch schwerer wiegt als der Unrechtsgehalt der erfassten Rechtsverstöße. So wären Grundrechts- und andere Verfassungsverstöße nicht meldefähig, wenn sie nicht zufällig auch einen Rechtsverstoß darstellen, der in den sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG fällt.

Abgesehen davon, dass der unübersichtliche und selbst für Jurist:innen schwer zu durchdringende Katalog des § 2 HinSchG dem rechtstaatlichen Gebot der Normenklarheit nicht gerecht wird, lässt die Regelung vermissen, was das Gesetz eigentlich bezwecken soll: Das Hinweisgeberschutzgesetz soll Rechtssicherheit für Hinweisgeber:innen schaffen. Dazu bedarf es klar verständliche Vorschriften.

Bleibt es bei der im Regierungsentwurf vorgesehenen unklaren Regelung des sachlichen Anwendungsbereichs, führt dies zu einem gesteigerten bürokratischen Aufwand für Meldestellen bei der Prüfung, ob ein meldefähiger Verstoß vorliegt. Aufgrund des mit der komplexen Prüfung verbundenen Risikos einer Fehleinschätzung werden sich interne Meldestellen gegen Haftungsrisiken absichern wollen, was mit höheren Kosten für die Unternehmen verbunden sein wird.

Auch bei einem weiter gefassten Anwendungsbereich müssen keine übermäßigen Meldungen von Bagatelldrechtsverstößen erwartet werden. Untersuchungen haben gezeigt, dass deutsche Unternehmen aufgrund ihrer bisherigen Erfahrung mit Meldestellen diese Einschätzung teilen (*Hauser/Hergovits/Blumer 2019, Whistleblowing Report, EQS; Bussmann/Nestler/Salvenmoser 2018. Wirtschaftskriminalität 2018 Mehrwert von Compliance – forensische Erfahrungen*). Hiernach hält bereits das Risiko, sozial geächtet zu werden, davon ab, Bagatelldelikte zu melden. Bei Lappalien besteht zudem regelmäßig kein rechtliches Geheimhaltungsbedürfnis. Deshalb ist unverständlich, weshalb diese bewusst vom Anwendungsbereich ausgenommen werden sollen.

Die Relevanz einer Meldung ist nur im Kontext gut zu beurteilen, wie die verantwortlichen Compliance-Beauftragten befragter Unternehmen angeben: „Jede Meldung ist wichtig und ernst zu nehmen – die Relevanz oder Irrelevanz der Meldung stellt sich erst im Nachhinein heraus.“ (*Bussmann et al. 2018*).

Auch nach der aktuellen Fassung des Anwendungsbereichs können Bagatelldrechtsverstöße gemeldet werden, etwa der Diebstahl eines Radiergummis.

Die von uns vorgeschlagene Formulierung des sachlichen Anwendungsbereichs würde die Vereinbarung im Koalitionsvertrag umsetzen, was der Regierungsentwurf nicht tut.

Verschlussachen

Der pauschale Ausschluss der externen Meldung und der Veröffentlichung von Verschlussachen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 1 HinSchG sollte gestrichen werden. Er ist zu undifferenziert. Eine Einstufung als Verschlussache vermag das öffentliche Interesse an der Meldung oder Offenlegung von Rechtsverstößen und sonstigem Fehlverhalten nicht schlechthin auszuräumen. Dies gilt insbesondere für den schwächsten, aber häufigsten Geheimhaltungsgrad der „Verschlussachen nur für den Dienstgebrauch“. Dass Verschlussachen intern gemeldet werden dürfen, bringt keinen Fortschritt, zumal dies nur gelten soll, wenn es um den Verdacht einer Straftat geht.

Die Anlehnung an die Vorschrift des § 3 Nr. 4 IFG ist misslich, denn es wird der Eindruck erweckt, dass das HinSchG bereits dann nicht anwendbar ist, wenn Informationen formal als Verschlussache eingestuft wurden. Dabei kommt es nach ständiger Rechtsprechung zu § 3 Nr. 4 IFG auch darauf an, ob zugleich die materiellen Gründe für eine Einstufung als

Verschlusssache vorliegen (*BVerwG NVwZ 2010, 326 Rn. 16 ff.; NVwZ 2010, 321 Rn. 47 ff.; NVwZ 2019, 807 Rn. 39; NVwZ 2019, 1050 Rn. 33*).

Die Orientierung an § 3 Nr. 4 IFG ist aber vor allem verfehlt, weil bei einer Meldung nach dem HinSchG eine staatliche Stelle informiert wird und nicht um Auskunft ersuchender Bürger:innen. Bei einer Meldung an eine im HinSchG bestimmte externe staatliche Stelle, die ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet ist, erlangen weder Unbefugte von der Verschluss-sache Kenntnis noch werden durch ihre Kenntnisnahme staatliche Interessen gefährdet. Der in § 4 Abs. 2 SÜG zum Ausdruck kommende Grundgedanke zum Schutz von Verschluss-sachen wird deshalb nicht angetastet.

Zur Prüfung der externen Meldung von Verschluss-sachen sollte eine gesonderte Stelle oder Abteilung eingerichtet werden, die über Expertise bezüglich des Rechts der Verschluss-sachen und damit einhergehender sicherheitsrelevanter Fragen verfügt.

Nationale Sicherheit

Die in § 5 Abs. 1 HinSchG vorgesehene Ausnahme von Informationen aus dem Bereich der nationalen Sicherheit geht zu weit. Die Meinungsfreiheit schützt nach der Rechtsprechung des EGMR im Fall Bucur und Toma gegen Rumänien aus dem Jahr 2013 sogar Offenlegungen von missbräuchlichen Praktiken von Nachrichtendiensten. Zu erinnern ist auch an die Resolutionen 1954 (2013) und 2016 (2015) der parlamentarischen Versammlung des Europarats, nach denen auch die Bundesrepublik Deutschland dazu aufgerufen ist, einen angemessenen gesetzlichen Schutz von Hinweisgeber:innen im Bereich der nationalen Sicherheit zu gewährleisten. Wie bei den Verschluss-sachen (s.o.), ist eine Gefährdung staatlicher Interessen bei einer externen Meldung an eine dazu bestimmte staatliche Stelle nahezu ausgeschlossen. Die Hürden bei einer Offenlegung sind mit § 32 HinSchG bereits hoch. Strengere Anforderungen könnten anstatt einer pauschalen Ausnahme rechtsmethodisch mittels Abwägungsklauseln gezogen werden. Mit Regelbeispielen ließe sich konkretisieren, in welchen Fällen von einem weit überwiegenden Geheimhaltungsinteresse und in welchen von einem überwiegenden Informationsinteresse auszugehen ist. Hierbei empfiehlt der Europarat den Mitgliedstaaten eine Orientierung an den Tshwane Principles, s. Abs. 8 der Resolutionen 1954 (2013) der parlamentarischen Versammlung des Europarats.

3. Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot zu weitreichend

Die Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot in § 9 HinSchG sind zu weitreichend und finden in Art. 16 der EU-Whistleblower-Richtlinie (WBRL) keine hinreichende Grundlage. Personen, die befürchten müssen, dass ihre Identität schon auf eine einfache Anfrage einer Strafverfolgungsbehörde weitergegeben werden darf, werden kaum dazu bereit sein, einen Hinweis zu geben. Der in § 4 Abs. 4 HinSchG enthaltene Verweis auf die StPO reicht nicht für einen umfassenden Schutz der Hinweisgeber:innen.

Die Ausnahmen in § 9 HinSchG sind in vielen Fällen zu unbestimmt (Wann sind Folgemaßnahmen erforderlich? Wer ist die jeweils zuständige Stelle?) und können zur Verunsicherung der Hinweisgeber:innen beitragen. Die Umsetzung der Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot hat sich daher streng am Wortlaut des Art. 16 WBRL zu orientieren.

4. Schutz von anonymen Hinweisen

In Deutschland werden derzeit schwerwiegende Fälle wie Wirecard und Cum-Ex aufgearbeitet – in diesen Fällen hatten Whistleblower:innen zunächst anonym auf die Skandale aufmerksam gemacht.

Studien zeigen, dass Hinweisgeber:innen besonders zu Beginn eine hohe Hemmschwelle haben, Hinweise abzugeben. So geben beispielsweise 46 % der befragten Mitarbeiter:innen einer deutschlandweiten Unternehmensbefragung an, Bedenken bezüglich der Anonymität und Vertraulichkeit wären ein Hauptgrund, nicht zu melden (*Bussmann/Oelrich/Schroth/Selzer 2021, The Impact of Corporate Culture and CMS. A Cross-Cultural Analysis on Internal and External Preventive Effects on Corruption. Springer*). So sind anonyme Meldewege grundsätzlich als effektiver zu bewerten (*Pittroff, 2011, Whistle-Blowing-Systeme in deutschen Unternehmen. Eine Untersuchung zur Wahrnehmung und Implementierung, Gabler, Kapitel 4.3*). Dies bestätigt auch eine Befragung unter deutschen Wirtschaftsprüfer:innen in Deutschland, in deren Branche Hinweisgebersysteme schon lange verpflichtend sind: 77 % der Befragten geben an, dass Anonymität bei Meldekanälen effektiv oder sehr effektiv sei (*Chwolka/Oelrich/Otte, 2022, Zur Ausgestaltung von Whistleblowing Systemen in Wirtschaftsprüfungsgesellschaften – eine empirische Studie. Die Wirtschaftsprüfung - WPg, 2022.01*). Unternehmen selbst sehen dies auch so, wie das Zitat aus einer Befragung von Unternehmen zeigt (*Bussmann/Nestler/Salvenmoser, 2018, Wirtschaftskriminalität 2018. Mehrwert von Compliance – forensische Erfahrungen.*): „Es sind Themen aufgekomen, die mit Sicherheit so nicht gekommen wären, weil natürlich jeder Mitarbeiter [...] nicht genau weiß, an wen er sich wenden soll, wem er vertrauen kann. Da ist ein anonymes Postfach oder eine Eingabemaske im Internet doch deutlich einfacher und zielführender.“

Die Mehrheit der bereits in Deutschland eingerichteten Hinweisgebermeldesysteme sehen die Möglichkeit eines anonymen Hinweises vor: 63 % der befragten Unternehmen einer Studie in Deutschland gaben an, bereits anonyme Meldewege zu nutzen (*Hauser/Hergovits/Blumer, 2019, Whistleblowing Report, EQS*).

Anonymität sollte also ein integraler Bestandteil effektiver Hinweisgebersysteme sein – im Laufe der Aufklärung von Hinweisen geben Hinweisgeber:innen ihre Identität oft freiwillig preis bzw. wird sie im Laufe des Verfahrens bekannt (*Hauser et al. 2019*).

Auch die Einheitlichkeit der Rechtsordnung spricht für einen Schutz von anonymen Meldungen und die Pflicht der Beschäftigungsgeber:innen, anonyme Hinweise aufzuklären: Bestehende externe Meldeverfahren in Deutschland ermöglichen die anonyme Meldung (siehe § 4d Abs. 1 S. 2 FinDAG, § 3b Abs. 1 S. 2 BörsG, § 34d Abs. 12 S. 2 GewO, § 53 Abs. 1 S. 3 GwG; LKA Niedersachsen, Berlin und Baden-Württemberg). Die Erfahrung dieser Meldewege bestätigt, dass eine anonyme Meldemöglichkeit nicht zu einem erhöhten Missbrauch führt. Diese Einschätzung wird auch von Unternehmensbefragungen bestätigt (*bspw. Hauser et al. 2019, Bussmann et al. 2018*).

Die Ausgestaltung anonymer Meldungen im Regierungsentwurf ist daher immer noch nicht zufriedenstellend. Denn in § 16 Abs. 1 HinSchG heißt es, dass eine Bearbeitung anonymer Meldungen die Bearbeitung nicht anonymer Meldungen, die vorrangig sein sollen, nicht gefährden dürfe. Es will aber bereits nicht einleuchten, warum nichtanonyme Meldungen vorrangig bearbeitet werden sollen. Für eine Priorisierung dürfte allein die Qualität des gemeldeten Rechtsverstoßes und nicht die Kenntnis der Identität der hinweisgebenden Person

entscheidend sein. Dass dies so ist, wird zumindest im Ansatz auf S. 81 des Regierungsentwurfes angedeutet. Dort heißt es: *“Dass auch anonyme Meldungen bearbeitet werden sollen, gilt insbesondere bei der Meldung gravierender Verstöße.”* Auch will nicht einleuchten, inwieweit es faktisch überhaupt zu einer solchen “Gefährdung” kommen kann. Abermals erscheint es so, als ob anonyme Meldungen Hinweise “zweiter Klasse” sein sollen. Dies kommt auch in § 16 Abs. 1 HinSchG zum Ausdruck. Danach soll keine Pflicht bestehen, anonyme Meldekanäle so zu gestalten, dass sie die Abgabe anonymer Meldungen ermöglichen. Für Unternehmen besteht aber ohnehin die Legalitätspflicht, rechtliches Fehlverhalten umfassend abzustellen. Daher müssen Unternehmen auch anonymen Meldungen nachgehen. Folglich sind die Meldesysteme so auszugestalten, dass sie die Abgabe anonymer Meldungen ermöglichen. Ein Meldesystem, das solche Meldungen nicht ermöglicht, dürfte auch kaum als effektive Compliance-Maßnahme anzusehen sein. Die Rechtsprechung berücksichtigt aber bereits jetzt bei der Bemessung von Bußgeldern die Effektivität von Compliance-Maßnahmen (BGH, Urt. v. 09.05.2017 - 1 StR 265/16 Rz. 181). Dann hilft es einem Unternehmen wenig, wenn eine Meldestelle, die keine anonymen Meldungen ermöglicht, zwar rechtskonform i. S. d. HinSchG ist, aber als Compliance-Maßnahme nach allgemeinen Maßstäben durchfällt, weil ein “gravierender Verstoß” (vgl. S. 81 RegE) nicht gemeldet werden konnte und daher ein besonders hohes Bußgeld zu befürchten steht.

5. Konzernlösung des Regierungsentwurfs

Auf S. 79 räumt der HinSchG Konzernen in Bezug auf § 14 Abs. 1 HinSchG folgende Möglichkeit ein:

“Gemäß dem konzernrechtlichen Trennungsprinzip kann auch bei einer anderen Konzerngesellschaft (zum Beispiel Mutter-, Schwester-, oder Tochtergesellschaft) eine unabhängige und vertrauliche Stelle als „Dritter“ im Sinne von Artikel 8 Absatz 5 HinSch-RL eingerichtet werden, die auch für mehrere selbständige Unternehmen in dem Konzern tätig sein kann. Dabei ist es – wie auch sonst bei der Unterstützung von Unternehmen – notwendig, dass die originäre Verantwortung dafür, einen festgestellten Verstoß zu beheben und weiterzuverfolgen, immer bei dem jeweiligen beauftragenden Tochterunternehmen verbleibt. [...] Die Expertise für die Bearbeitung von Meldungen läge dann konzentriert bei der internen Meldestelle, die beispielsweise über technische Meldekanäle und Personal verfügt und auch interne Ermittlungen in den jeweils betroffenen Konzernteilen durchführen kann, wohingegen die Verantwortung und die Verpflichtung zum Abstellen des Rechtsverstößes beim jeweiligen Tochterunternehmen lägen. [...] In jedem Fall ist zu gewährleisten, dass die Stelle, die im Konzern mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragt wird, bei der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig ist und auch das Vertraulichkeitsgebot beachtet. [...]”

Die Europäische Kommission führt hingegen ausdrücklich aus:

*“As a main point, COM stressed that Article 8(3) lays out the basic rule: each legal entity in the private sector with 50 or more workers is required to establish channels and procedures for internal reporting. **There is no exception from this rule exempting from this obligation legal entities belonging to the same corporate group. Therefore, national transposition laws that would allow corporate groups to only establish reporting channels in a centralised manner at group level would constitute an incorrect transposition of***

the Directive.” (Kommission, Minutes of the fifth meeting of the Commission expert group on Directive (EU) 2019/1937, 14. Juni 2021, S. 2)

Von dieser strengen Auslegung des Art. 8 Abs. 3, 5 und 6 WBRL lässt die Kommission nur zwei Ausnahmen zu, in denen eine Tochtergesellschaft eine Meldung an die Muttergesellschaft weiterleiten darf:

Fall 1:

- Die Tochtergesellschaft hat 50 bis 249 Beschäftigte.
- Es sind interne Meldekanäle auf der Ebene der Tochtergesellschaft vorhanden.
- Die Tochtergesellschaft informiert und fragt die hinweisgebende Person, ob die zuständige Abteilung der Muttergesellschaft die Meldung für die Zwecke einer internen Untersuchung einsehen darf. Die hinweisgebende Person darf der Weiterleitung widersprechen sowie eine Untersuchung auf Ebene der Tochtergesellschaft fordern.
- Unabhängig von der Entscheidung der hinweisgebenden Person sind alle anderen Folgemaßnahmen und das Feedback an die hinweisgebende Person auf Ebene der Tochtergesellschaft vorzunehmen.

Fall 2:

- Es sind interne Meldekanäle auf der Ebene der Tochtergesellschaft vorhanden.
- Eine bei einer Tochtergesellschaft eingegangene Meldung betrifft ein strukturelles Problem oder ein Problem, das mindestens zwei Einheiten des Konzerns betrifft, weswegen die Tochtergesellschaft nicht allein die notwendigen Folgemaßnahmen ergreifen kann.
- Die grundsätzlich zuständige Einheit der Tochtergesellschaft darf die hinweisgebende Person über diesen Umstand informieren und fragen, ob die Meldung an die geeignete Einheit innerhalb des Konzerns weitergeleitet werden darf. Die grundsätzlich zuständige Einheit hat die hinweisgebende Person daran zu erinnern, dass, wenn sie nicht einverstanden ist, sie immer die Möglichkeit hat, sich extern an eine Behörde zu wenden.

Da die Kommission nur in diesen Fällen einen Rückgriff auf die Meldestelle der Muttergesellschaft erlaubt, ist die alleinige Einrichtung einer Meldestelle auf Ebene der Muttergesellschaft im Sinne des Regierungsentwurfs unionsrechtswidrig. Die Kommission sieht in allen Konstellationen zwingend vor, dass Tochtergesellschaften mit mehr als 50 Beschäftigten über eigene interne Meldestellen verfügen. Diese können sich Tochtergesellschaften mit 50 bis 249 Beschäftigten teilen. Ein Teilen mit der Muttergesellschaft mit mehr als 249 Beschäftigten lehnt die Kommission hingegen ab.

Es hilft den verpflichteten Unternehmen nicht, wenn ein unionsrechtswidriges Gesetz verabschiedet und anschließend wegen einer Rüge seitens der Kommission im Nachhinein angepasst wird.

Wir möchten in diesem Kontext die wesentlichen Ziele der WBRL, insbesondere mit Blick auf die konkrete Lebenssituation von Hinweisgeber:innen, hervorheben: Ein Hinweisgebersystem sollte

- den größtmöglichen Schutz von Hinweisgeber:innen sicherstellen,
- das Vertrauen in interne Meldesysteme stärken,

- in der Anwendung für die Hinweisgeber:innen einfach sein sowie
- möglichst alle betrieblichen Bereiche konkret berücksichtigen.

Diesem Umstand trägt auch die Kommission Rechnung, indem sie hervorhebt, dass der Meldekanal für die hinweisgebende Person leicht zugänglich sein muss. Das gilt bei länderübergreifenden Konzernen auch für die sprachliche Barriere: Hinweisgeber:innen muss es möglich sein, in ihrer Muttersprache bzw. zumindest in ihrer Arbeitssprache einen Verstoß zu melden. Darüber hinaus kann es Hinweisgeber:innen nicht zugemutet werden, die rechtlichen Unterschiede bei einer Meldung an eine ausländische Muttergesellschaft zu überblicken (sachlicher Anwendungsbereich, Verfahrensvorschriften, Schutzregelungen).

6. Unterstützungsmaßnahmen für Hinweisgeber:innen

Im Koalitionsvertrag ist dieser Punkt erfreulicherweise aufgegriffen worden; im Regierungsentwurf des HinSchG ist eine Regelung betreffend die Unterstützung von Hinweisgeber:innen leider nicht enthalten.

Als Vorbild für die Unterstützung von Hinweisgeber:innen könnte der „Fonds sexueller Missbrauch“ dienen, der vom BMFSFJ finanziert und unterstützt wird.

Dass Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen vor Repressalien jeglicher Art – in Form von Nachteilen oder auch psychischem Druck – wichtig sind, belegen Studien weltweit. Angst vor Repressalien und damit auch der Schutz hiervor und die Unterstützung bei der Bewältigung sind essentiell (für einen Überblick vgl. Kölbl, 2022, *Whistleblowing – Band 1, Müller C.F.*). Daneben sind Beratungsangebote für Whistleblower:innen überaus effektiv: die bessere Kenntnis führt beispielsweise zu einem erhöhten Anteil an Aufdeckung von relevantem Fehlverhalten durch Mitarbeiter:innen von 37 % auf 56 % der Fälle (*ACFE, 2020, Report to the Nations*).

Daneben sollte der Gesetzgeber von der Kann-Vorschrift des Art. 20 Abs. 3, Erwägungsgrund 89 S. 5 ff. WBRL Gebrauch machen und die Möglichkeit einräumen, dass „Informationszentren“ von zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen werden. Diese könnten beispielsweise ähnlich wie der Weisser Ring e. V. funktionieren und Hinweisgeber:innen, die sowohl der internen als auch den externen Meldestellen misstrauen, vorerst einen Zufluchtsort bieten. Sie würden als Lotse fungieren, informieren, beraten sowie Rechtsbeistand und psychische Hilfe vermitteln.

Ohne eine rechtliche Regelung der Unterstützung wären Hinweisgeber:innen unter Umständen weiterhin nicht geschützt, wenn sie sich mit Fragen hinsichtlich ihrer Meldung an zivilgesellschaftliche Organisationen wie Transparency Deutschland oder das Whistleblower Netzwerk wenden.

Eine (zumindest teilweise) Finanzierung des Unterstützungsfonds für Hinweisgeber:innen könnte z.B. aus Strafzahlungen und Geldbußen im Rahmen der Sanktionierung von Verstößen gegen das HinSchG erfolgen.

7. Externe Meldung an Staatsanwaltschaften ermöglichen

Es sollten mehrere externe Meldekanäle entsprechend der Zuständigkeiten der Behörden geschaffen werden. Insbesondere sollten die Staatsanwaltschaften als externe Meldestellen aufgeführt werden. Für Strafanzeigen von Beschäftigten hat das BVerfG ein eigenes Grundrecht aus der allgemeinen Handlungsfreiheit und dem Rechtsstaatsprinzip entwickelt (*NJW 2001, 3474*). Daher muss gerade eine Meldung an die Strafverfolgungsbehörden auch nach dem HinSchG zulässig sein. Wendet sich eine hinweisgebende Person an eine unzuständige Behörde, die nicht externe Meldestelle ist, so muss sie weiterhin geschützt bleiben; der Regierungsentwurf ist diesbezüglich zu eng (vgl. Begründung zu § 31 Abs. 2 HinSchG, S. 89).

8. Offenlegungen

Entgegen der Entwurfsbegründung wird die Vorschrift über das Offenlegen von Informationen, § 32 HinSchG, der EGMR-Rechtsprechung zum Whistleblowing nur teilweise gerecht. Der Tatbestand des § 32 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) HinSchG erfasst Fälle, in denen von dem jeweiligen Verstoß eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses ausgeht. Nicht umfasst sind hiervon Situationen, in denen zwar keine Gefahr abgewendet wird, aber ein erhebliches Interesse der demokratischen Öffentlichkeit an den jeweiligen Informationen besteht, z.B. bei in der Vergangenheit liegenden Verstößen. Dieses Interesse an einer kritischen Prüfung durch die Öffentlichkeit ist in der stetigen Whistleblowing-Rechtsprechung des EGMR zentral und wird aus dem Demokratieprinzip hergeleitet (grundlegend: *EGMR, Guja ./ Moldau, Urt. v. 12.2.2008 – 14277/04, § 74*). Deshalb sollte ein zusätzlicher Offenlegungstatbestand eingefügt werden, der dieses Interesse widerspiegelt. Um seinen Anwendungsbereich zu begrenzen, könnte er (im Gegensatz zu § 32 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) HinSchG) mit einer Interessenabwägungsklausel versehen werden.

9. Nachverfolgung von Hinweisen

Der Regierungsentwurf verpflichtet Beschäftigungsgeber:innen zur Nachverfolgung von Hinweisen, die Hinweisgeber:innen unter Offenlegung ihrer Identität abgeben und die in den sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG fallen. Spätestens drei Monate und sieben Tage nach Eingang des Hinweises müssen die Hinweisgeber:innen auch Nachricht über die bereits ergriffenen Folgemaßnahmen sowie Gründe für diese erhalten (§ 17 Abs. 2 HinSchG).

Mögliche Folgemaßnahmen zählt § 18 HinSchG auf. Allerdings findet sich im Regierungsentwurf keine Regelung zu den qualitativen Anforderungen an solche Folgemaßnahmen, insbesondere an die Durchführung der internen Untersuchung.

Obwohl interne Untersuchungen von Fehlverhalten in größeren Unternehmen seit Jahren etabliert sind, gibt es bis heute in Deutschland hierzu keine gesetzlichen Vorgaben. Die Unternehmen definieren die Standards der internen Nachverfolgung selber.

Der Entwurf des “Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft” (auch als Verbandssanktionengesetz bezeichnet) enthielt Vorgaben zu internen Untersuchungen in Un-

ternehmen, um sicherzustellen, dass diese sachgerecht und fair für alle Beteiligten durchgeführt werden. Dieser Gesetzentwurf ist jedoch in der letzten Legislaturperiode nicht verabschiedet worden.

Das Fehlen jeglicher Standards für die Folgemaßnahmen zur Aufklärung von Hinweisen schwächt eine effektive Aufklärung von Fehlverhalten und Missständen.

10. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)

Bei der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie sollte die Chance wahrgenommen werden, anderweitige Entwicklungen in der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Insbesondere das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz verpflichtet Unternehmen in § 8 Abs. 1 LkSG, ein angemessenes unternehmensinternes Beschwerdeverfahren einzurichten. Grundsätzlich kann somit konstatiert werden, dass Unternehmen neben der Verpflichtung aus dem HinSchG auch die Verpflichtung aus dem LkSG treffen wird, einen geeigneten Meldekanal einzurichten.

Parallele Meldekanäle sollten im Interesse aller Beteiligten vermieden werden. Nicht nur für Hinweisgeber:innen, die in jedem Einzelfall zu prüfen hätten, für welchen Hinweis nun welcher Kanal zu wählen ist, würde es auch für betroffenen Unternehmen einen unverhältnismäßigen Mehraufwand bedeuten, die parallelen Meldekanäle aufzusetzen und zu überwachen.

Das LkSG betrifft zunächst zum 1. Januar 2023 Unternehmen ab 3.000 Mitarbeiter:innen bzw. ab dem 1. Januar 2024 Unternehmen ab 1.000 Mitarbeiter:innenn. Bereits jetzt zeigt die Praxis, dass große Unternehmen mit ihren Geschäftspartner:innen vertragliche Vereinbarung treffen, damit die Geschäftspartner:innen ebenfalls die Pflichten aus dem LkSG umsetzen.

Der Gesetzgeber hat jetzt die Möglichkeit, durch die Definition eines weiten Kreises von potenziellen Hinweisgeber:innen auch dem LkSG gerecht zu werden. Eine isolierte Betrachtung von Hinweisgeber:innen nach dem HinSchG und dem LkSG macht keinen Sinn.

Verfasser: Arbeitsgruppe Hinweisgeberschutz; federführend Louisa Schloussen und Dr. Sebastian Oelrich