



Sachstand

Umsetzung der sog. Whistleblowing-Richtlinie in deutsches Recht
Entwurf des Hinweisgeberschutzgesetzes und dessen Auswirkungen
auf das Amt der Wehrbeauftragten

Umsetzung der sog. Whistleblowing-Richtlinie in deutsches Recht

Entwurf des Hinweisgeberschutzgesetzes und dessen Auswirkungen auf das Amt der Wehrbeauftragten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 144/22, PE 6 - 3000 - 063/22
Abschluss der Arbeit: 15.11.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
PE 6: Fachbereich Europa

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie	4
3.	Entwurf eines Hinweisgeberschutzgesetzes	6
3.1.	Zweck und Funktionsweise des HinSchG-E	6
3.2.	Anwendungsbereich	6
3.2.1.	Persönlicher Anwendungsbereich	6
3.2.2.	Sachlicher Anwendungsbereich	7
3.2.3.	Begrenzung des Anwendungsbereichs	8
3.3.	Verpflichtung zur Einrichtung von Meldestellen	9
4.	Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf das Amt und die Arbeit der Wehrbeauftragten	9
4.1.	Anwendbarkeit des HinSchG-E auf Soldaten und Soldatinnen	10
4.2.	Das Eingaberecht der Soldaten und Soldatinnen	11
4.3.	Die Wehrbeauftragte als Meldestelle für Soldatinnen und Soldaten?	12
4.4.	Zusammenfassung	13

1. Einleitung

Am 23. Oktober 2019 hat das Europäische Parlament die Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Richtlinie 2019/1937/EU - HinSch-RL)¹, auch Whistleblowing-Richtlinie genannt, verabschiedet. Diese richtet sich auf eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik in bestimmten Bereichen durch die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen Unionsrecht melden (vgl. Art. 1 der Richtlinie).

Unter Federführung des Bundesministeriums der Justiz hat die Bundesregierung am 19. September 2022 einen zweiten Referentenentwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (HinSchG-E)² in den Bundestag eingebracht. Der Gesetzentwurf wurde an die Ausschüsse überwiesen und verschiedene Sachverständige dazu angehört.³

2. Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie

Im Folgenden wird ein Überblick über die wesentlichen Regelungen der HinSch-RL und ihre etwaigen Auswirkungen auf das Amt und die Arbeit der Wehrbeauftragten gegeben.

Wie bereits dargestellt, zielt die HinSch-RL auf eine effektivere Durchsetzung bestimmter Unionsrechts- und Unionspolitikbereiche durch eine Harmonisierung des Hinweisgeberschutzes.⁴ Der **sachliche Anwendungsbereich** der Richtlinie ist folglich auf Meldungen über bestimmte Unionsrechtsverstöße begrenzt. Art. 2 Abs. 1 HinSch-RL zählt die erfassten Bereiche auf.⁵ Nach Art. 2 Abs. 2 HinSch-RL steht es den Mitgliedstaaten aber frei, den Schutz nach ihrem nationalen Recht

1 Richtlinie 2019/1937/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17–56), abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:32019L1937&gclid=EAlaIQobChMIkeiy49KM-wIVJI9oCR0DVgCnEAAyAAEgLiW_D_BwE.

2 Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, BT-Drs. 20/3442, Vorgang abrufbar unter: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-f%C3%BCr-einen-besseren-schutz-hinweisgebender-personen-sowie-zur-umsetzung/290260?term=hinweisgeberschutzgesetz&f.wahlperiode=20&rows=25&pos=1>.

3 Sammlung der Stellungnahmen unter Deutscher Bundestag, Lob und Kritik für Gesetz-entwurf zum Schutz von Whistleblowern, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw42-pa-recht-whistleblower-912662>.

4 Sie gilt dabei subsidiär zu vergleichbaren, allerdings sektorspezifischen Rechtsakten, vgl. Art. 3 Abs. 1 HinSch-RL.

5 Diese schließen u.a. auf das öffentliche Auftragswesen, Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte sowie Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Produktsicherheit und -konformität, Verkehrssicherheit, Umweltschutz, Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz, öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz, Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie Sicherheit von Netz- und Informationssystemen, Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 AEUV, einschließlich Verstöße gegen Unionsvorschriften über Wettbewerb und staatliche Beihilfen, ein.

auf weitere Bereiche oder Rechtsakte auszudehnen (vgl. zum HinSchG-E Punkt 3.2.2.). Die Richtlinie sieht in Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 mehrere Bereichsausnahmen vom sachlichen Anwendungsbereich vor (vgl. zum HinSchG-E Punkt 3.2.3). So bestimmt etwa Art. 3 Abs. 2 S. 1 HinSch-RL, dass die Verantwortung der Mitgliedstaaten, die nationale Sicherheit zu gewährleisten, oder ihre Befugnis zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen unberührt bleibe. Nach Art. 3 Abs. 3 Buchst. a berührt die HinSch-RL zudem beispielsweise nicht die Anwendung von Unionsrecht oder nationalem Recht bezüglich des Schutzes von Verschlusssachen.⁶

Als Hinweisgeber definiert die Richtlinie natürliche Personen, die im privaten oder im öffentlichen Sektor tätig sind und im beruflichen Kontext Informationen über Verstöße erlangt haben (vgl. Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Nr. 7). Nationale Umsetzungsgesetze müssen den **persönlichen Anwendungsbereich** mindestens auf die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a bis d HinSch-RL aufgezählten Personengruppen erstrecken. Zu diesen zählen gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Arbeitnehmer i.S.v. Art. 45 AEUV, einschließlich Beamte. Die Vorschrift nennt Soldaten nicht ausdrücklich als potenzielle Hinweisgeber. Grundsätzlich werden dem unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff aber neben Beamten und Richtern auch Soldaten subsumiert.⁷ Für ein weites Verständnis der HinSch-RL dürfte zudem ihr 37. Erwägungsgrund sprechen, wonach ein „möglichst breites Spektrum von Personengruppen“ geschützt werden sollte. Im 38. Erwägungsgrund heißt es darüber hinaus, dass der Begriff „Arbeitnehmer“ auch Beamte, öffentliche Bedienstete und andere Personen, die im öffentlichen Sektor arbeiten, einschließt. Der HinSchG-E schließt Soldaten jedenfalls ausdrücklich in den persönlichen Anwendungsbereich ein (vgl. Punkt 3.2.1, 4.1).

Die HinSch-RL sieht die **Einrichtung interner und externer Meldestellen** vor. Interne Meldungen sind gemäß Art. 5 Nr. 4 HinSch-RL Mitteilungen über Verstöße innerhalb einer juristischen Person des privaten oder öffentlichen Sektors. Externe Meldungen sind gemäß Art. 5 Nr. 5 HinSch-RL Mitteilungen über Verstöße an die zuständigen Behörden. Nachrangig, d.h., wenn die internen und externen Meldekanäle i.S.v. Art. 15 Abs. 1 HinSch-RL nicht geeignet sind, schützt die HinSch-RL das öffentliche Zugänglichmachen von Informationen über Verstöße (vgl. Art. 5 Nr. 6 HinSch-RL). Hinweisgeber genießen Schutz vor Repressalien nach der HinSch-RL, wenn sie hinreichenden Grund zu der Annahme hatten, dass die gemeldeten Informationen über Verstöße zum Zeitpunkt der Meldung der Wahrheit entsprachen, dass diese Informationen in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fielen und wenn sie von den Meldekanälen bzw. der Offenlegung Gebrauch gemacht haben (vgl. Art. 6 Abs. 1). Nach Art. 6 Abs. 4 HinSch-RL haben Personen, die den zuständigen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallende Verstöße melden, unter den gleichen Bedingungen Anspruch auf Schutz wie Personen, die extern Meldung erstatten.

Die HinSch-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, Behörden zu benennen, die als autonome und unabhängige externe Meldestellen nach den Vorgaben der Art. 11 ff. HinSch-RL tätig werden. Nach Art. 8 Abs. 1, 9 HinSch-RL müssen die Mitgliedstaaten zudem sicherstellen, dass juristische Personen des öffentlichen Sektors interne Meldestellen einrichten (siehe Punkt 3.3, 4.3).

6 Vgl. hierzu auch Erwägungsgründe 24, 25 HinSch-RL.

7 Brechmann, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 45, Rn. 13.

Grundsätzlich könnten die Vorgaben der HinSch-RL Auswirkungen auf die Tätigkeit der Wehrbeauftragten insbesondere in ihrer Funktion als Eingabestelle für die Soldatinnen und Soldaten haben. Insoweit gilt aber zunächst, dass der an die Mitgliedstaaten gerichtete Umsetzungsauftrag (vgl. Art. 26 HinSch-RL, Art. 288 Abs. 3 AEUV) lediglich die Einrichtung einer auf Unionsrechtsverstöße bezogenen, nicht den Bereichsausnahmen aus Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 HinSch-RL unterfallenden Meldeinfrastruktur erfasst. Solche Verstöße dürften gerade bei Meldungen durch Soldaten eine vergleichsweise geringe praktische Relevanz haben (siehe Punkt 4.1). Zudem würden die Vorgaben der HinSch-RL nur dann (mittelbar) Auswirkungen auf die Wehrbeauftragte haben, wenn sie als Meldestelle für die Soldaten fungieren würde (siehe Punkt 4.3). Insofern kommt es auf die nationale Umsetzung der HinSch-RL an, auf die nachfolgend unter Punkt 3. und insbesondere Punkt 4. näher eingegangen wird.

3. Entwurf eines Hinweisgeberschutzgesetzes

Im Folgenden wird der Anwendungsbereich des HinSchG-E dargestellt und inwiefern sich die Regelungen auf Verwaltungsstrukturen auswirken, wobei ein besonderer Fokus auf dem möglichen Einfluss auf das Amt und die Arbeit der Wehrbeauftragten liegt.

3.1. Zweck und Funktionsweise des HinSchG-E

Durch das HinSchG soll die HinSch-RL umgesetzt werden und gleichzeitig der Hinweisgeberschutz in Deutschland verbessert werden. Dabei soll das Gesetz ein einheitliches Schutzsystem für hinweisgebende Personen schaffen.⁸

Im Sinne der Vorgaben der Richtlinie sieht der Entwurf interne und externe Meldekanäle für hinweisgebende Personen vor, zwischen denen frei gewählt werden kann (§§ 7 bis 31 HinSchG-E). Zudem legt er Voraussetzungen fest, unter denen eine hinweisgebende Person Informationen über Verstöße öffentlich zugänglich machen darf (§ 32 HinSchG-E). Werden die Anforderungen an eine Meldung oder Offenlegung eingehalten, ist der Hinweisgeber oder die Hinweisgeberin umfangreich vor Repressalien wie Kündigung oder sonstigen Benachteiligungen geschützt (§§ 33 bis 39 HinSchG-E).

3.2. Anwendungsbereich

3.2.1. Persönlicher Anwendungsbereich

Der persönliche Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs erfasst alle Personen, die im Zusammenhang mit ihrer beruflichen, dienstlichen oder selbstständigen Tätigkeit oder im Vorfeld einer beruflichen Tätigkeit Informationen über Verstöße erlangt haben und diese an die vorgesehenen Meldestellen melden oder offenlegen (vgl. § 1 Abs. 1 HinSchG-E). Im Einklang mit Art 4 Abs. 1 HinSch-RL erfasst dies Hinweisgeber im privaten als auch öffentlichen Sektor. Die weite Formulierung soll die Erfassung von Personengruppen wie beispielsweise Beamtinnen und Beamte, Selbstständige, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Organmitglieder von Gesellschaften sicherstellen

8 Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/3442, S. 1.

(vgl. auch § 3 Abs. 8 HinSchG, Begriff des Beschäftigten).⁹ Auch Soldatinnen und Soldaten gehören gemäß § 3 Abs. 8 Nr. 5 HinSchG-E ausdrücklich in den Anwendungsbereich des Gesetzes.

3.2.2. Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich bestimmt sich nach **§ 2 HinSchG-E**. Danach gilt das Gesetz für Informationen über Verstöße gegen Regelungen in den dort aufgezählten Bereichen.

Der Anwendungsbereich geht über den in Art. 2 HinSch-RL normierten Schutzbereich hinaus, was den Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 2 HinSch-RL ausdrücklich gestattet ist. Neben Meldung und Offenlegung von Informationen über Verstöße gegen das EU-Recht werden auch Verstöße gegen nationales Recht erfasst, insbesondere die Meldung von Verstößen gegen nationale Strafvorschriften (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 HinSchG-E) sowie bußgeldbewehrte Normenverstöße, soweit die verletzte Vorschrift dem Schutz von Leben, Leib, Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane dient (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG-E). Darüber hinaus sind spezifische Bereiche des nationalen und des EU-Rechts, in deren Anwendungsbereich Verstöße unter das HinSchG-E fallen, näher aufgelistet (Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HinSchG-E).

Der Begriff des Verstoßes ist in **§ 3 Abs. 2 HinSchG-E** bestimmt:

Verstöße sind Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen einer beruflichen, unternehmerischen oder dienstlichen Tätigkeit, die

1. rechtswidrig sind und die Vorschriften oder Rechtsgebiete betreffen, die in den sachlichen Anwendungsbereich nach § 2 fallen, oder
2. missbräuchlich sind, weil sie dem Ziel oder dem Zweck der Regelungen in den Vorschriften oder Rechtsgebieten zuwiderlaufen, die in den sachlichen Anwendungsbereich nach § 2 fallen.

Der Begriff des Verstoßes umfasst folglich nicht nur rechtswidriges, sondern auch im Sinne der Nr. 2 missbräuchliches Verhalten. Damit sollen Praktiken erfasst werden, die der Gesetzgeber bei der Regelung der betreffenden Fachmaterie nicht im Blick hatte, die er aber miteinbezogen hätte, wenn er eine Vorstellung von den möglichen Umgehungsversuchen gehabt hätte. Dies gilt auch für missbräuchliche Praktiken im Sinne der ständigen EuGH-Rechtsprechung, also solche, die zwar in formaler Hinsicht nicht als rechtswidrig erscheinen, die jedoch mit dem Ziel oder Zweck der einschlägigen Rechtsvorschriften unvereinbar sind.¹⁰

⁹ Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/3442, S. 56.

¹⁰ Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/3442, S. 64 f.

3.2.3. Begrenzung des Anwendungsbereichs

Hinsichtlich bestimmter Informationen enthält das Gesetz Bereichsausnahmen. Der Anwendungsbereich ist insbesondere dann nicht eröffnet, wenn der Meldung oder Offenlegung Sicherheitsinteressen oder **Verschwiegenheits- und Geheimhaltungsinteressen** entgegenstehen. Dies ist in § 5 HinSchG-E geregelt, der auszugsweise folgenden Wortlaut¹¹ hat:

§ 5 Vorrang von Sicherheitsinteressen sowie Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten

(1) Eine Meldung oder Offenlegung fällt nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes, wenn sie folgende Informationen beinhaltet:

1. Informationen, die die nationale Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates, insbesondere **militärische oder sonstige sicherheitsempfindliche Belange des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums der Verteidigung** oder Kritische Infrastrukturen im Sinne der BSI-Kritisverordnung, betreffen,

2. Informationen von Nachrichtendiensten oder von **Behörden** oder sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, **soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nummer 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen**, oder

[...]

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 HinSchG-E ist der Anwendungsbereich des Gesetzes somit nicht eröffnet, wenn die Informationen die nationale Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates betreffen. Dazu gehören laut Begründung des Gesetzentwurfs auch

Informationen aus **nichtmilitärischen Bereichen der Bundeswehr**, die **Rückschlüsse auf schutzwürdige sicherheitsrelevante Sachverhalte zulassen**. Militärische Angelegenheiten der Bundeswehr erfassen auch Informationen zu Auslandseinsätzen und zur Bündnisverteidigung sowie Informationen, die von und mit verbündeten Streitkräften im Rahmen der tiefen Integration dieser Streitkräfte in die Bundeswehr geteilt werden. Auch Interessen kollektiver Sicherheitssysteme können nationale Sicherheitsinteressen berühren.¹²

Meldungen oder Offenlegungen fallen zudem in der Regel nicht in den Anwendungsbereich, wenn die Meldung Informationen beinhaltet, die Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflichten unterfallen, welche in § 5 Abs. 2 HinSchG-E normiert sind. Dazu zählen zum Beispiel unter bestimmten Voraussetzungen auch Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflichten zum Schutz von **Verschlusssachen** (vgl. § 5 Abs. 2 HinSchG-E).

Aus § 6 Abs. 2 HinSchG-E ergibt sich außerdem, dass Informationen, die einer vertraglichen oder gesetzlichen **Verschwiegenheitspflicht** unterliegen, welche nicht bereits zum Ausschluss der Anwendung des Gesetzes nach § 5 HinSchG-E führt, grundsätzlich an eine zuständige Meldestelle

11 Hervorhebungen nur hier.

12 Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/3442, S. 69.

weitergegeben oder unter den Voraussetzungen des § 32 offengelegt werden können. Voraussetzung dafür ist, dass die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die Weitergabe oder die Offenlegung des Inhalts dieser Informationen notwendig ist, um einen Verstoß aufzudecken.

3.3. Verpflichtung zur Einrichtung von Meldestellen

Eine **externe Meldestelle** wird durch den Bund beim Bundesamt für Justiz errichtet (vgl. § 19 HinSchG-E). Daneben sind Beschäftigungsgeber mit jeweils in der Regel mindestens 50 Beschäftigten verpflichtet, eine Stelle für interne Meldungen einzurichten und zu betreiben, an die sich Beschäftigte wenden können (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 HinSchG-E). Dies gilt für private und öffentliche Beschäftigungsgeber.

Ist der Bund oder ein Land Beschäftigungsgeber, ist zudem **§ 12 Abs. 1 Satz 2 und 3** zu beachten:

§ 12 Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen

(1) [...] Ist der Bund oder ein Land Beschäftigungsgeber, bestimmen die obersten Bundes- oder Landesbehörden Organisationseinheiten in Form von einzelnen oder mehreren Behörden, Verwaltungsstellen, Betrieben oder Gerichten. Die Pflicht nach Satz 1 gilt sodann für die Einrichtung und den Betrieb der internen Meldestelle bei den jeweiligen Organisationseinheiten. [...]

Danach können die obersten Bundes- oder Landesbehörden Organisationseinheiten bestimmen, die interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben haben.

Die internen Meldestellen betreiben Meldekanäle, führen das Verfahren bei internen Meldungen und ergreifen Folgemaßnahmen (vgl. § 13 HinSchG-E).

4. Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf das Amt und die Arbeit der Wehrbeauftragten

Die Wehrbeauftragte dient gemäß **Art. 45b Satz 1 Grundgesetz** (GG)¹³ dem Schutz der Grundrechte und ist gleichzeitig ein Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Ihre Aufgaben und Befugnisse sind im Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (WBeauftrG)¹⁴ geregelt. Hiernach wird die Wehrbeauftragte unter anderem nach pflichtgemäßen Ermessen auf Grund eigener Entscheidung tätig, wenn ihr Umstände bekannt werden, die auf eine Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder der Grundsätze der Inneren Führung schließen lassen (vgl. § 1 Abs. 3 WBeauftrG). Eine Erkenntnisquelle für derartige Umstände sind Eingaben von Soldatinnen und Soldaten nach § 7 WBeauftrG (siehe unten bei 4.2.). Da Soldatinnen und Soldaten gemäß § 3 Abs. 8 Nr. 5 HinSchG-E in den persönlichen Anwendungsbereich des HinSchG fallen würden (siehe oben bei 3.2.1.), stellt sich die Frage, wie sich das Eingabewesen bei der

13 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.06.2022 (BGBl. I S. 968).

14 Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.06.1982 (BGBl. I S. 677), zuletzt geändert durch Artikel 15 Absatz 68 des Gesetzes vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160).

Wehrbeauftragten zu den Meldungen nach dem HinSchG verhält, insbesondere ob die Wehrbeauftragte in Bezug auf Bundeswehrangehörige als Meldestelle im Sinne des HinSchG-E in Betracht zu ziehen ist. In der HinSch-RL wird die Wehrbeauftragte nicht genannt, ebenso wenig enthält das HinSchG-E ausdrückliche Regelungen zu ihrem Amt.¹⁵

4.1. Anwendbarkeit des HinSchG-E auf Soldaten und Soldatinnen

Soldaten und Soldatinnen unterliegen nach **§ 14 Soldatengesetz (SG)**¹⁶ einer **gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht**. Enthält eine Meldung im Sinne des HinSchG-E eine Information, die dieser Verschwiegenheitspflicht unterliegt, müssen daher die zusätzlichen Voraussetzungen des **§ 6 Abs. 2 HinSchG-E** erfüllt sein. Das heißt, dass bestimmte Informationen an eine zuständige Meldestelle nur weitergegeben oder unter den Voraussetzungen des § 32 offengelegt werden dürfen, sofern die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die **Weitergabe oder die Offenlegung des Inhalts dieser Informationen notwendig** ist, um einen Verstoß aufzudecken. Die hinweisgebende Person muss zudem zum Zeitpunkt der Meldung oder Offenlegung hinreichenden Grund zu der Annahme gehabt haben, dass die von ihr gemeldeten oder offengelegten Informationen **der Wahrheit entsprechen** und die Informationen **Verstöße nach § 2 HinSchG-E** betreffen bzw. die hinweisgebende Person muss zum Zeitpunkt der Meldung oder Offenlegung **hinreichenden Grund zu der Annahme** gehabt haben, dass dies der Fall sei (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 2, § 33 Abs. 1 Nr. 2 und 3 HinSchG-E).

Art. 5 des Gesetzentwurfs enthält zudem eine Änderung des Soldatengesetzes in diesem Sinne, welche auf das HinSchG verweist. Danach gilt die Verschwiegenheitspflicht nicht, sofern

Informationen unter den Voraussetzungen des Hinweisgeberschutzgesetzes an eine zuständige Meldestelle weitergegeben oder offengelegt werden.¹⁷

Demnach können auch Soldaten und Soldatinnen vom Schutz des HinSchG-E erfasst sein. Die Anwendbarkeit kann jedoch abhängig vom Inhalt der Informationen nach § 5 HinSchG-E ausgeschlossen sein (siehe oben unter Punkt 3.2.3). Im Kontext der Bundeswehr ist insoweit zunächst insbesondere der Ausschluss für Informationen betreffend die nationale Sicherheit nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 HinSchG-E zu beachten.

Ferner ist § 5 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG-E zu berücksichtigen, wonach Informationen von Nachrichtendiensten oder von Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen, nicht in den Anwendungsbereich des HinSchG fallen. Denn die Bundeswehr nimmt, soweit sie Fernmelde- und elektronische Aufklärung durchführt und dabei eine dauerhafte Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten des Bundes erfolgt, **Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit im Sinne**

15 Erwähnung finden die Wehrbeschwerdeordnung und das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages lediglich in der Begründung des HinSchG-E zu Artikel 2 (Änderung des Arbeitsschutzgesetzes).

16 Soldatengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2005 (BGBl. I S. 1482), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20.08.2021 (BGBl. I S. 3932).

17 Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/3442, S. 27.

des § 10 Nr. 3 Sicherheitsüberprüfungsgesetz¹⁸ wahr.¹⁹ Soweit die Bundeswehr in diesem Sinne mit den Nachrichtendiensten kooperiert, fallen Informationen der Bundeswehr sowie der Nachrichtendienste also **gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG-E** ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Da diese Abgrenzung nicht immer leicht bestimmbar sein wird, wird teilweise kritisiert, dass die betreffenden Behörden, einschließlich der Bundeswehr, gegen den besonderen Whistleblower-Schutz immunisiert seien.²⁰

4.2. Das Eingaberecht der Soldaten und Soldatinnen

Die Wehrbeauftragte kann insbesondere durch Meldungen der Soldaten und Soldatinnen auf Umstände im Sinne des § 1 Abs. 3 WBeauftrG aufmerksam werden. Dazu räumt das Gesetz ein **Eingaberecht** ein, welches in den §§ 7 bis 9 WBeauftrG geregelt ist. Soldaten und Soldatinnen können sich einzeln ohne Einhaltung des Dienstwegs unmittelbar an die Wehrbeauftragte wenden und dürfen in Folge dessen nicht dienstlich gemäßigelt oder benachteiligt werden (vgl. § 7 WBeauftrG). Das Eingaberecht ist weit zu verstehen. Es beschränkt sich nicht auf die Nachprüfung von Maßnahmen oder Unterlassungen unter den Gesichtspunkten der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit, sondern kann auch den menschlichen Umgang innerhalb der Bundeswehr zum Gegenstand haben.²¹

Eingaben an die Wehrbeauftragte sind nach herrschender Meinung Petitionen im Sinne des Art. 17 GG.²² Das Eingaberecht geht jedoch nicht über das Petitionsrecht des Art. 17 GG hinaus. Vielmehr wird mit der Institution der Wehrbeauftragten eine zusätzliche Petitionsinstanz zur Verfügung gestellt.²³

Es ist davon auszugehen, dass das HinSchG-E keine Auswirkungen auf das Eingaberecht und die Bearbeitung der Eingaben haben wird. Dieses Petitionsrecht geht insofern weiter als Meldungen nach dem HinSchG-E, als der Anwendungsbereich nicht auf bestimmte Informationen eingegrenzt wird und keine mit § 5 HinSchG-E vergleichbaren Bereichsausnahmen normiert sind. Allerdings muss die Wehrbeauftragte lediglich tätig werden, wenn die Eingaben Umstände beinhalten, die auf eine Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder der Grundsätze der Inneren Führung schließen lassen (vgl. § 1 Abs. 3 WBeauftrG). Es ist auch denkbar, dass ein Verstoß im Sinne des HinSchG-E vorliegt, der nicht solche Umstände betrifft. Aufgrund des unterschiedlichen Inhalts, Anwendungsbereichs und möglicher Folge ist davon auszugehen, dass das bestehende Eingaberecht bei der

18 Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes und den Schutz von Verschlusssachen vom 20.04.1994 (BGBl. I S. 867), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 05.07. 2021 (BGBl. I S. 2274).

19 So bestimmt durch die Bundesregierung in § 1 Nr. 3 Sicherheitsüberprüfungsfestellungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.09.2007 (BGBl. I S. 2294), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 23.06.2021 (BGBl. I S. 1858).

20 Brockhaus/Gerdemann/Thönnies, Immer noch lückenhaft - Zum aktuellen Regierungsentwurf für ein Whistleblower-Schutzgesetz, <https://verfassungsblog.de/immer-noch-lueckenhaft/> (02.11.2022)

21 Busch, Nomos – Das deutsche Bundesrecht, 923. Lieferung August 2003, WBeauftrG §§ 7-9.

22 Busch, Nomos – Das deutsche Bundesrecht, 923. Lieferung August 2003, WBeauftrG §§ 7-9.

23 Busch, Nomos – Das deutsche Bundesrecht, 923. Lieferung August 2003, WBeauftrG §§ 7-9.

Wehrbeauftragten nicht durch die Vorschriften des HinSchG-E eingeschränkt werden soll. Das Eingaberecht nach § 7 WBeauftrG und die Möglichkeit einer Meldung von Informationen nach dem HinSchG würden vielmehr parallel nebeneinander bestehen.

Das Eingaberecht nach dem WBeauftrG und der Hinweisgeberschutz nach dem HinSchG-E stünden folglich nebeneinander. Es ist jedoch zu beachten, dass der Schutz nach dem HinSchG-E den hinweisgebenden Personen nur zukommt, wenn die Meldung bei einer der in dem Gesetz vorgesehenen Meldestellen erfolgt oder im Falle einer Offenlegung die zusätzlichen Voraussetzungen des § 32 HinSchG-E erfüllt sind und damit der Anwendungsbereich des HinSchG-E eröffnet ist, vgl. § 1 Abs. 1 HinSchG-E. Dies gilt auch dann, wenn die Eingabe Informationen enthält, die in den sachlichen Anwendungsbereich gemäß § 2 HinSchG-E fallen (siehe dazu oben Punkt 3.2.2), da der Soldat oder die Soldatin andernfalls nicht als hinweisgebende Person im Sinne des § 1 Abs. 1 HinSchG-E gelten würde und der persönliche Schutzbereich folglich nicht eröffnet wäre.

4.3. Die Wehrbeauftragte als Meldestelle für Soldatinnen und Soldaten?

Das Amt und die Arbeit der Wehrbeauftragten wären dann betroffen, wenn die Wehrbeauftragte im Hinblick auf Hinweise von Soldatinnen und Soldaten als interne oder externe Meldestelle einzuordnen wäre.

Die externe Meldestelle des Bundes wird gemäß § 19 Abs. Satz 1 HinSchG-E beim Bundesamt für Justiz eingerichtet. Darüber hinaus legt das HinSchG-E fest, welche bereits bestehenden Ämter daneben als externe Meldestelle fungieren (vgl. §§ 21, 22 HinSchG-E hinsichtlich der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und des Bundeskartellamts). Zudem regelt § 23 HinSchG-E „weitere externe Meldestellen“. Die Gesamtschau dieser Normen legt den Schluss nahe, dass die externen Meldestellen abschließend geregelt sind.²⁴ Das Amt der Wehrbeauftragten zählt nicht zu den genannten Ämtern, sodass sie nicht als externe Meldestelle einzuordnen wäre.

Auch die Einstufung der Wehrbeauftragten als interne Meldestelle der Bundeswehr im Sinne des § 12 HinSchG-E liegt fern. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HinSchG-E haben Beschäftigungsgeber dafür zu sorgen, dass bei ihnen mindestens eine Stelle für interne Meldungen eingerichtet ist und betrieben wird, an die sich Beschäftigte wenden können; es muss also eine interne Meldestelle eingerichtet werden. Ist Beschäftigungsgeber der Bund (wie es bei Soldatinnen und Soldaten der Fall ist), kann gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 HinSchG-E die zuständige oberste Bundesbehörde „Organisationseinheiten in Form von einzelnen oder mehreren Behörden, Verwaltungsstellen, Betrieben oder Gerichten“ bestimmen, die sodann gemäß § 12 Abs. 1 Satz 3 „für die Einrichtung und den Betrieb der internen Meldestelle bei den jeweiligen Organisationseinheiten“ sorgen müssen. Das Bundesministerium der Verteidigung als für die Bundeswehr zuständige oberste Bundesbehörde könnte hiernach also die Zuständigkeit zur Festlegung von internen Meldestellen für die Soldatinnen und Soldaten auf bestimmte „Organisationseinheiten“ delegieren. Da § 12 HinSchG als einfaches Bundesgesetz nicht die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung überspielen kann, setzt diese Delegation allerdings voraus, dass es sich um Organisationseinheiten innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der obersten Bundesbehörde handelt. Dadurch dürfte es ausgeschlossen sein, dass das Bundesministerium der

²⁴ So lässt sich auch die Gesetzesbegründung verstehen, der von einer zentralen Anlaufstelle auf Bundesebene spricht: Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/3442, S. 83.

Verteidigung die Wehrbeauftragte zur internen Meldestelle des Bundes für Hinweise von Soldaten und Soldatinnen bestimmen kann. Das Amt der Wehrbeauftragten dient dem unmittelbaren Schutz der Soldaten und Soldatinnen durch eine parlamentarische Instanz **außerhalb der Streitkräfte**.²⁵ Daneben hat sie die Funktion, den Bundestag in seiner parlamentarischen Kontrolle zu unterstützen.²⁶ Sie gilt daher als Hilfsorgan des Bundestages, vgl. etwa § 1 Abs. 1 WBeauftrG. Ihr Apparat ist als Abteilung an die Verwaltung des Bundestages angegliedert.²⁷ Die Funktion sowie die Angliederung an den Bundestag sprechen gegen die Wehrbeauftragte als interne Meldestelle der Bundeswehr im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 2 HinSchG-E. Die Wehrbeauftragte ist als Hilfsorgan des Bundestages vielmehr ein Teil der Legislative, wofür auch die Position des Art. 45b im Abschnitt über den Bundestag spricht.²⁸

4.4. Zusammenfassung

Die Befugnisse der Wehrbeauftragten nach dem WBeauftrG in Bezug auf die Bearbeitung von Eingaben der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr werden durch die Regelungen des HinSchG-E weder erweitert noch beschränkt. Sie führen lediglich dazu, dass den Soldatinnen und Soldaten künftig auch die Möglichkeit von „Hinweisen“ an die Meldestellen im Sinne des HinSchG-E zur Verfügung steht. Die Wehrbeauftragte ist, was Hinweise von Soldatinnen und Soldaten angeht, keine Meldestelle im Sinne des HinSchG-E.

25 Busch, Nomos – Das deutsche Bundesrecht, 923. Lieferung August 2003, WBeauftrG §§ 7-9.

26 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 45b Rn. 26 (Dez. 2014).

27 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 45b Rn. 88 (Dez. 2014).

28 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 45b Rn. 14 (Dez. 2014).