

RA Dr. Maximilian Degenhart  
Compliance Officer (TÜV)  
Geschäftsführer Compliance Beratung + Service GmbH  
(„Hinweisgeberexperte“)  
Maximilianstraße 24  
80539 München  
www.hinweisgeberexperte.de  
degenhart@hinweisgeberexperte.de

Deutscher Bundestag  
Rechtsausschuss  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**25. März 2023**

## **Stellungnahme**

zur

Öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen  
Bundestages

am Montag, 27. März 2023, 13.00 Uhr

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
und FDP:

"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-  
Drucksache 20/5992) („HinSchG“)

sowie

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP:

"Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen zum Hinweisgeberschutz" (BT-Drucksache 20/5991),

welche der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden („HinSch-RL“), dienen.

### **Ausgangslage:**

Der vorliegende Entwurf des HinSchG soll Beschäftigungsgeber verpflichten, interne Meldestellen zur Entgegennahme von Hinweisen einzurichten und Hinweise zu Rechtsverstößen und Missständen durch eigene Beschäftigte aufzunehmen und diesen nachzugehen. Beschäftigungsgeber müssen nach dem Eingang und der Prüfung eingehender Hinweise definierten Verfahrensschritten folgen und Folgemaßnahmen ergreifen. Die für die Entgegennahme und Bearbeitung von Hinweisen zuständigen internen Meldestellen müssen unabhängig von der Geschäftsleitung agieren, die Meldungen und Folgemaßnahmen vertraulich verarbeiten und über die erforderliche Fachkunde verfügen.

Darüber hinaus müssen die Verpflichteten die hinweisgebenden Personen vor Repressalien schützen – dies allerdings nur, wenn die hinweisgebende Person davon ausgehen konnte, dass ihre Meldung auf wahren Tatsachen beruht. So soll dem Missbrauch der neuen Regelungen Einhalt geboten werden.

## **I. Zusammenfassende Einschätzung**

Der Entwurf einer bundeseinheitlichen Regelung bringt eine wesentliche Verbesserung der Schutzrechte hinweisgebender Personen und betroffener Beschäftigungsgeber mit sich. Mit dem HinSchG greift der nationale Gesetzgeber einen wichtigen Teilbereich sorgfältiger Compliance-Architektur auf, wie sie in der Praxis in vielen Unternehmen gelebt wird. Damit beseitigt der Gesetzgeber bestehende Rechtsunsicherheit für potenziell hinweisgebende Beschäftigte und Beschäftigungsgeber.

Ebenso beendet die Umsetzung des HinSchG den Verzug der seit Dezember 2021 fälligen Umsetzung der HinSch-RL durch den deutschen Gesetzgeber. Soweit bisher fraglich war, ob die HinSch-RL nach Ablauf der Umsetzungsfrist, also bereits zum aktuellen Zeitpunkt, unmittelbar oder im Wege der unionsrechtskonformen Auslegung Anwendung findet, bringt das HinSchG hier Klarheit.

Vor dem Hintergrund meiner eigenen Praxiserfahrungen als Rechtsanwalt, Compliance Officer und Geschäftsführer eines Compliance-Dienstleisters, der über 100 Hinweisgebersysteme betreibt, möchte ich mich in der folgenden Stellungnahme auf folgende praxisrelevante Bereiche des HinSchG konzentrieren: Den Anwendungsbereich (1.), den Umgang mit anonymen Hinweisen (2.), den Verwaltungsaufwand für kleinere und mittlere Unternehmen (3.) und die Perspektive der Geschäftsführung verpflichteter Beschäftigungsgeber (4.).

## **II. Im Einzelnen**

### **1. Anwendungsbereich**

Der geht über die Richtlinie hinaus. Zunächst einmal beschränkt sich der Entwurf nicht darauf, Meldungen über Verstöße gegen das Unionsrecht zu erfassen, wie sie in Art. 2 Abs. 1 HinSch-RL genannt werden.

Dies ist zu begrüßen. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs ist aus Gründen der Rechtssicherheit geboten. Einer potenziell hinweisgebenden Person ist es nicht zumutbar, vor der Meldung eines Hinweises eine Klärung über die rechtliche Einordnung eines Sachverhalts und den Ursprung einer gesetzlichen Regelung herbeizuführen. Auch aus diesem Grund dürfte eine Differenzierung zwischen dem Anwendungsbereich der HinSch-RL und dem nun vorgesehenen Anwendungsbereich des HinSchG in der Praxis für die Akzeptanz der neuen Regelungen bei verpflichteten Organisationen nicht entscheidend sein. Im Gegenteil, es ist zu vermuten, dass eine solche Differenzierung bei den zuständigen Beschäftigten der internen Meldestellen in kleineren und mittleren Unternehmen („KMU“) eher als praxisfremd wahrgenommen würde.

Eine 1:1-Umsetzung der HinSch-RL in der Frage des Anwendungsbereichs würde die Meldestellen, und damit die Beschäftigungsgeber, unverhältnismäßig belasten, in vielen Fällen an fachliche und kapazitive Grenzen bringen. Weder hinweisgebende Personen noch Beschäftigungsgeber sollten damit belastet werden, grundlegende rechtliche Fragen (Rechtsverstoß? Missstand? Europäisches Recht? Nationales Recht?) in jedem Einzelfall bereits auf der Stufe der Stichhaltigkeitsprüfung zu beantworten. Eine einzelfallbezogene Rechtsprüfung nach dem Eingang eines jeden Hinweises hinsichtlich des Anwendungsbereichs würde die unternehmensinternen Prozesse verkomplizieren. In diesem

Zusammenhang ist es von Bedeutung, dass KMU in der Regel über keine Rechtsabteilung verfügen. Von den durch das HinSchG betroffenen Unternehmen dürfte also nur eine Minderheit entsprechende Fachkompetenz vorhalten. Die Folge nur einer 1:1-Umsetzung wäre die Verlagerung von Verantwortung auf die interne Meldestelle. Diese müsste auf der ersten Stufe eine Prüfung des Anwendungsbereichs vornehmen, obschon die für die interne Meldestelle zuständigen Beschäftigten bei vielen KMU keine juristische Ausbildung haben. Hier drohen Haftungsrisiken sowohl für die Unternehmen als auch für die zuständigen Beschäftigten der internen Meldestelle. Für viele KMU würde dies des Weiteren die Besetzung der internen Meldestellen erschweren. Entsprechend weniger Renommee hätte die interne Meldestelle innerhalb der Belegschaft. Potenziell hinweisgebende Personen würden weniger Vertrauen in die „eigene“ Meldestelle des Beschäftigungsgebers finden und Hinweise möglicherweise gar nicht oder bei externen Meldestellen abgeben und somit die Ziele des europäischen und nationalen Gesetzgebers gefährden. Viele KMU wären in der Konsequenz bereits auf Ebene der Stichhaltigkeitsprüfungen auf externe Beratung angewiesen, die zusätzliche Kosten verursachen würde.

Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen des Anwendungsbereichs zu berücksichtigen ist, betrifft die generelle Compliance-Pflicht für Beschäftigungsgeber jedweder Größenordnung: Die Verpflichtung zur Regelkonformität und die daraus resultierende Pflicht der Geschäftsleitung, für eine Einhaltung der das Unternehmen verpflichtenden Rechtsvorschriften Sorge zu tragen, ist nicht auf Regeln begrenzt ist, die einen unionsrechtlichen Ursprung haben. Ein internes Hinweisgebersystem sollte auch deshalb einen weiten Anwendungsbereich haben, schließlich dient es als zentraler Bestandteil jedes Compliance Management-Systems der Einhaltung externer und interner Regelungen in der Organisation. Die Diskussion der 1:1-

Umsetzung im Bereich des Anwendungsbereichs ist vor diesem Hintergrund in der Unternehmenspraxis eine rein politische Diskussion. Dies bestätigt ein Blick in die Praxis: In der Regel gehen die Organisationen, die bereits Hinweisgebersysteme betreiben, über den nun vorgesehenen Anwendungsbereich des HinSchG hinaus und nehmen auch Hinweise zu Verstößen gegen interne Richtlinien und Regelungen an. Dies entspricht dem Marktstandard.

## **2. Anonyme Hinweise**

Soweit das HinSchG vorsieht, dass die interne Meldestelle auch anonym eingehende Meldungen zu bearbeiten hat, so gibt dies die geltende Rechtslage wieder, soweit es sich um substantiierte Hinweise handelt. Bereits aus § 130 OWiG ergibt sich aktuell die Verpflichtung zur Berücksichtigung plausibler, anonymer Hinweise. Insoweit schafft der Gesetzgeber hier zusätzliche Rechtsklarheit, was breite Zustimmung finden dürfte.

Aus der Praxisperspektive ist diese Änderung auch deshalb begrüßenswert, da sie eine weitere potenzielle Hemmschwelle für Hinweisgeber abbaut, schließlich wollen viele hinweisgebende Personen zuerst Vertrauen in die interne Meldestelle aufbauen, bevor sie sich mit ihrer Identität offenbaren.

Daneben ist es auch aus der Perspektive der verpflichteten Beschäftigungsgeber von Bedeutung, Hemmschwellen für Meldungen abzubauen. Daher empfehlen wir bereits in unserer jetzigen Praxis die Ermöglichung anonymer Meldungen. Denn hierdurch schaffen Unternehmen Anreize, das eigene, interne Hinweisgebersystem zu nutzen – und die Meldung des Hinweises nicht zu unterlassen oder aber das Hinweisgebersystem einer öffentlichen Stelle zu nutzen. Schließlich haben auch externe Meldestellen anonyme Hinweise entgegenzunehmen und zu bearbeiten.

Die Entgegennahme und Bearbeitung anonymer Hinweise ist auch aus einem Grund heraus folgerichtig, wird damit doch der bestehende Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen zum Hinweisgeberschutz konsolidiert und die föderale Praxis ein Stück weit vereinheitlicht.

So regeln viele unterschiedliche Gesetze bereits aktuell die Abgabe vertraulicher bzw. anonymer Hinweise. Genannt seien beispielhaft das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das Geldwäschegesetz, finanzmarktaufsichtliche Gesetze, das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages oder das Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit.

Hinzu kommt, dass die öffentliche Hand selbst dafür sorgt, dass die Wirkungen des gesetzgeberischen „Flickenteppichs“ durch Maßnahmen einzelner Bundesländer in der Praxis verstärkt werden. So existieren in einzelnen Bundesländern eine Vielzahl bereits eingerichteter und betriebener Hinweisgebersysteme, freilich ohne, dass sich der Rechtsanwender einen Überblick zu den unterschiedlichen Einrichtungen bilden kann. Beispielhaft seien hier drei anonyme Hinweisgebersysteme in Bayern und Baden-Württemberg genannt:

- Anonymes Hinweisgebersystem „Pflege-SOS Bayern“ des Bayerisches Landesamts für Pflege, zu erreichen über folgenden, öffentlich zugänglichen Link:  
<https://www.lfp.bayern.de/sospflege/>
- Anonymes Hinweisgebersystem der Bayerischen Zentralstelle zur Bekämpfung von Betrug und Korruption im Gesundheitswesen, zu erreichen über folgenden, öffentlich zugänglichen Link:  
<https://www.bkms-system.com/ZKG>.

- Anonymes Hinweisgebersystem der Steuerverwaltung Baden-Württemberg, zu erreichen über folgenden, öffentlich zugänglichen Link: <https://finanzamt-bw.fv-bwl.de/,Lde/Startseite/Service/Anonymes+Hinweisgebersystem>

Alle drei Systeme eint, dass anonyme Meldungen nicht nur möglich, sondern ausdrücklich erwünscht sind. Der Hintergrund dürfte die Erkenntnis der jeweiligen Betreiber sein, dass hinweisgebende Personen zumindest bei der Erstkontaktaufnahme noch kein Vertrauen in das Hinweisgebersystem und die dahinterstehende Meldestelle gefasst haben – Hinweise aber ausdrücklich gewünscht sind. Dieses Spannungsfeld lässt sich nur durch die Möglichkeit zur Abgabe anonymer Meldungen lösen.

Mit Blick auf die genannten Hinweisgebersysteme der öffentlichen Hand wird aber auch klar, dass Hinweisgebersysteme, ob digital oder analog, ob gewollt oder nicht, stets die Möglichkeit zur Abgabe anonymer Hinweise geben. Eine hinweisgebende Person kann jedweden (falschen) Namen angeben und würde dies im Zweifel auch machen, solange sie kein Vertrauen gegenüber der Meldestelle gebildet hat. Eine Pflicht zur Angabe der Identität wäre durch die Angabe von „Max Mustermann“ etc. allzu leicht umgänglich. Anonyme Meldungen ließen sich nur durch ein Identifizierungsverfahren ausschließen. Ein solches Verfahren würde die Schwellen für hinweisgebende Personen hoch setzen und damit die gesetzgeberischen Ziele konterkarieren. Bereits aus letztgenanntem Grund ist in der Praxis alles andere als die Entgegennahme und Bearbeitung (substantiiertes) anonymer Hinweise bei durch das HinSchG verpflichteten Organisationen nicht zu erwarten.

### **3. Aufwand**

Hinsichtlich des für die Wirtschaft entstehenden Erfüllungsaufwands erscheint die Darstellung in der Bundestagsdrucksache 20/3442 realistisch. Die tatsächlichen Aufwände sind gerade für KMU gering. Hier gibt es etablierte Anbieter, die digitale Hinweisgebersysteme bereits für mittlere zweistellige Beträge pro Monat anbieten. Implementierungskosten fallen bei diesen Anbietern in der Regel nicht an.

Für diejenigen Unternehmen, deren Meldekanal bisher der klassische „Kummerkasten“ (Briefkasten) ist war, wird diese Änderung mit Aufwand verbunden sein, freilich erst ab 2025.

### **4. Mehr Klarheit für Compliance-Vorgaben**

Der Entwurf des HinSchG verschafft den verpflichteten Organisationen Rechtssicherheit angesichts einer immer ausgeprägteren Rechtsprechung zu Compliance-Anforderungen und daraus abgeleiteten Sorgfaltspflichten. Beispielhaft sei hier auf ein aktuelles Urteil des OLG Nürnberg vom 30.03.2022 (12 U 1520/19) verwiesen. Das OLG Nürnberg vertritt in der zitierten Entscheidung die Auffassung, dass Geschäftsführungen zur Schaffung interner Organisationsstrukturen verpflichtet seien, welche ein rechtmäßiges Handeln der Gesellschaft gewährleisten. Die gesellschaftsrechtliche Legalitätspflicht verpflichtet Geschäftsführungen demnach, einen organisatorischen Rahmen zu schaffen und zu unterhalten, welcher die Begehungen von Rechtsverletzungen durch Beschäftigte verhindert. Zentrale Maßnahme hierfür ist die Einrichtung eines Compliance-Management-Systems. Hinweisgebersysteme sind in der Praxis von überragender Bedeutung für die Wirksamkeit von Compliance Management-Systemen. Sie eröffnen Organisationen und deren Geschäftsführungen die Möglichkeit, Informationen über mögliche Verstöße oder Schwachstellen zu erlangen, die durch anderweitige

Kontroll- oder Überwachungsmaßnahmen nicht bekannt werden würden. Neben sorgfältiger Auswahl und Anleitung der Beschäftigten ist deren Überwachung ebenso notwendig. Ein an gesetzlichen Regelungen orientiertes Hinweisgebersystem gibt Geschäftsführungen daher einen belastbaren Anhaltspunkt für die Überwachung der Rechtskonformität der eigenen Organisation.



Dr. Maximilian Degenhart