

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 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

Verfasserin: Dipl.-Pol. Annegret Falter (Vorsitzende)

Seit Verabschiedung der o.g. EU-Richtlinie hat sich Whistleblower-Netzwerk (WBN) intensiv in die gesellschaftliche und politische Debatte über die Umsetzung der „Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“ in deutsches Recht eingebracht. Wir haben unsere auf langjähriger Erfahrung beruhenden Vorstellungen zu einem effektiven Whistleblowerschutz gegenüber der Öffentlichkeit und in Veranstaltungen und Gesprächen mit politischen Entscheidungsträgern begründet und [immer wieder](#) vorgetragen.

Unsere zentralen rechtspolitischen Forderungen, die von vielen der an der Diskussion beteiligten Nichtregierungsorganisationen geteilt werden, bezogen sich von Anfang an vornehmlich auf folgende Punkte:

1. den sachlichen Anwendungsbereich;
2. die Kriterien für Offenlegung (öffentliches Whistleblowing);
3. die Ausschlussstatbestände für Verschlussachen, Nachrichtendienste und nationale Sicherheit

In dem mittlerweile über drei Jahre andauernden Gesetzgebungsprozess mussten wir die Erfahrung machen, dass kein nennenswerter Spielraum für Ergänzungen und Korrekturen an den jeweils kursierenden Referenten- oder Regierungsentwürfen besteht.

Am 13.4.2022, fast ein Vierteljahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie, wurde ein [Referentenentwurf](#) für ein „Gesetz für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“, der insbesondere einen Entwurf für ein Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG-E) enthält, veröffentlicht. Dazu haben wir zusammen mit unserer internationalen Partnerorganisation WIN (International Whistleblowing Network) auf Aufforderung des Bundesministeriums der Justiz hin am 11.05.2022 eine Stellungnahme erarbeitet. Desweiteren haben wir eine ausführliche schriftliche [Stellungnahme](#) zum [Regierungsentwurf](#) vom 27.07.2022 abgegeben und an der öffentlichen Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Bundestages am 19.10.2022 teilgenommen.

Sowohl in unserer im Rahmen der Verbändeanhörung abgegebenen [Stellungnahme](#) zum Referentenentwurf vom 13.4.2022 wie auch in der zum Regierungsentwurf vom 27.07.2022 haben wir kritisiert,

1. dass, anders als im [Koalitionsvertrag](#) vom 24.11.2021 angekündigt, sog. „erhebliches Fehlverhalten“ oder Missstände unterhalb der Schwelle von Rechtsverstößen nicht schutzwürdig sein sollen. Damit fällt die Meldung von gravierenden Missständen zum Beispiel in der Pflege oder im Bereich Steuern und Finanzen aus dem Schutzbereich des Gesetzes.
Im Gesetzesbeschluss des Bundestags vom 16.12.2022 wurde der sachliche Anwendungsbereich in einem nicht unwesentlichen Punkt noch verschlimmbessert: Statt den sachlichen Anwendungsbereich generell und systematisch auf anderes Fehlverhalten oder Missstände auszuweiten, wurde ein einziger Fall von möglichem Fehlverhalten (mit der Tendenz zu einem kleinen „Radikalenerlass“) eingefügt. Dort heißt es jetzt:
„Dieses Gesetz gilt für die Meldung (§ 3 Absatz 4) und die Offenlegung (§ 3 Absatz 5) von Informationen über [...] Äußerungen von Beamtinnen und Beamten, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen“ (§ 2 (1) 10. HinSchG).
2. dass Offenlegung im öffentlichen Interesse nur in Ausnahmefällen zulässig sei, nämlich bei einer „**unmittelbare[n] oder offenkundige[n] Gefährdung** des öffentlichen Interesses“. Denn damit wird die Möglichkeit zur geschützten Offenlegung deutlich stärker eingeschränkt als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) unlängst entschieden hat. Die geplante Vorschrift zum öffentlichen Whistleblowing **genüge** weder dem Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit für Whistleblower noch dem Informations- und Partizipationsanspruch einer demokratischen Gesellschaft. Whistleblower müssen sich ohne Angst vor Repressalien unmittelbar an die Medien wenden dürfen, um im öffentlichen Interesse auf erhebliche Missstände aufmerksam zu machen. Andernfalls können Missstände nicht beseitigt werden und kann die „Vierte Gewalt“ ihre Kontrollfunktion nicht ausüben.
3. dass es auch im deutschen Recht weitgehend pauschale Ausschlussstatbestände für Verschlussachen, Geheimdienste und nationale Sicherheit geben solle:
 - > Denn eine Ausgrenzung von Verschlussachen aus dem Schutzbereich des Gesetzes ist geradezu ein Anreiz, illegale oder unethische Handlungen durch deren Einstufung als Verschlussachen gegen Whistleblowing zu „immunisieren“. Die Geheimdienste bleiben trotz der Enthüllungen von Edward Snowden und anderen für die Öffentlichkeit weiterhin und grundsätzlich eine Black Box.
 - > Die sogenannte nationale Sicherheit ist nicht definiert.Der Regierungsentwurf wies gegenüber dem Referentenentwurf lediglich in Bezug auf die unterste Einstufung von Verschlussachen „VS-nur für den Dienstgebrauch“ eine Veränderung auf: Sie wurden in den Schutzbereich des Gesetzes aufgenommen. Aber selbst wenn Dokumente bloß als „VS-nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft sind, dürfen ihre Inhalte zwar gemeldet werden, allerdings nur intern und also den vor Öffentlichkeit geschützten Raum der eigenen Behörde nicht verlassen.

Der Gesetzesentwurf wurde vom Bundestag am 16.12.2022 verabschiedet. Daraufhin blockierten die von CDU/CSU regierten Bundesländer den Gesetzesbeschluss des Bundestags am 10.2.2023 im Bundesrat. Diese Blockade führte wiederum zu einer neuen Gesetzesinitiative der Regierungskoalition. Der nunmehr von den zustimmungspflichtigen Vorschriften befreite erste Gesetzesentwurf der Koalition (BT-Drucksache 20/5992) ist allerdings nicht EU-Richtlinien-konform: In der EU-Richtlinie heißt es, dass der persönliche Anwendungsbereich „Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 45 Absatz 1 AEUV,

einschließlich Beamte“ umfasst (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der HinSch-RL). Der o.g. Entwurf der Regierungskoalition nimmt dagegen *„Beamtinnen und Beamte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Richterinnen und im Landesdienst“* vom persönlichen Anwendungsbereich aus (§ 1 (3) HinSchG).

Und statt die zwischenzeitlich ergangene bahnbrechende [Entscheidung](#) der Großen Kammer des EGMR im Fall des LuxLeaks-Whistleblowers Halet für einen umfassenden Begriff der Offenlegung im „öffentlichen Interesses“ nutzbar zu machen, der Meinungs- und Informationsfreiheit bei Offenlegung breiteren Raum einzuräumen und damit die Schwelle für geschütztes öffentliches Whistleblowing ein Stückweit zu senken, wurde die restriktive Formulierung des §32 HinSchG weiterhin beibehalten.

Ganz so, als seien die großen Skandale von Missbrauch in der katholischen Kirche über Vernachlässigungen in der Altenpflege bis hin zu Strukturdefiziten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht allein durch Whistleblowing öffentlich verhandelbar geworden.

Für den 27.3.2023 ist eine neuerliche Expertenanhörung mit weitgehend denselben Experten wie am 19.10.2022 angesetzt.¹ Nur drei Tage später, am 30.3.2023, sollen diese Gesetzesentwürfe vom Bundestag verabschiedet werden.

Damit wird die Anhörung von Sachverständigen und Interessenvertretern endgültig in Symbolpolitik verkehrt.

Wo aber, wenn nicht bei einem Whistleblowerschutzgesetz, wäre eine echte Beteiligung der Zivilgesellschaft wichtig gewesen?

¹ Die damalige Stellungnahme von Whistleblower-Netzwerk finden Sie [hier](#).