



Wortprotokoll der 45. Sitzung

Rechtsausschuss

Berlin, den 27. März 2023, 13:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal E.200

Vorsitz: Elisabeth Winkelmeier-Becker, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt Seite 8

- a) 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

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Inneres und Heimat
Sportausschuss
Finanzausschuss
Wirtschaftsausschuss
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss für Digitales
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
Union
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Berichterstatter/in:
Abg. Carmen Wegge [SPD]
Abg. Dr. Martin Plum [CDU/CSU]
Abg. Dr. Till Steffen [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Stephan Thomae [FDP]
Abg. Fabian Jacobi [AfD]
Abg. Martina Renner [DIE LINKE.]



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

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen zum Hinweisgeberschutz

BT-Drucksache 20/5991

Federführend:

Rechtsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Sportausschuss

Finanzausschuss

Wirtschaftsausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschuss für Digitales

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Berichterstatter/in:

Abg. Carmen Wegge [SPD]

Abg. Dr. Martin Plum [CDU/CSU]

Abg. Dr. Till Steffen [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Fabian Jacobi [AfD]

Abg. Martina Renner [DIE LINKE.]



Teilnehmende Abgeordnete	Seite 4
Sprechregister Abgeordnete	Seite 6
Sprechregister Sachverständige	Seite 7



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
SPD	Dilcher, Esther	<input checked="" type="checkbox"/>	Dieren, Jan	<input checked="" type="checkbox"/>
	Eichwede, Sonja	<input type="checkbox"/>	Döring, Felix	<input type="checkbox"/>
	Fechner, Dr. Johannes	<input type="checkbox"/>	Echeverria, Axel	<input type="checkbox"/>
	Fiedler, Sebastian	<input type="checkbox"/>	Esken, Saskia	<input type="checkbox"/>
	Karaahmetoğlu, Macit	<input type="checkbox"/>	Müller, Bettina	<input type="checkbox"/>
	Licina-Bode, Luiza	<input type="checkbox"/>	Roloff, Sebastian	<input type="checkbox"/>
	Limbacher, Esra	<input type="checkbox"/>	Scheer, Dr. Nina	<input type="checkbox"/>
	Mansoori, Kaweh	<input type="checkbox"/>	Schieder, Marianne	<input type="checkbox"/>
	Martens, Dr. Zanda	<input type="checkbox"/>	Schisanowski, Timo	<input type="checkbox"/>
	Plobner, Jan	<input type="checkbox"/>	Wiese, Dirk	<input type="checkbox"/>
	Wegge, Carmen	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
CDU/CSU	Heveling, Ansgar	<input type="checkbox"/>	Amthor, Philipp	<input type="checkbox"/>
	Hierl, Susanne	<input checked="" type="checkbox"/>	Gutting, Olav	<input type="checkbox"/>
	Jung, Ingmar	<input checked="" type="checkbox"/>	Hoffmann, Alexander	<input type="checkbox"/>
	Krings, Dr. Günter	<input checked="" type="checkbox"/>	Hoppenstedt, Dr.	<input type="checkbox"/>
	Mayer (Altötting), Stephan	<input checked="" type="checkbox"/>	Hendrik	
	Müller, Axel	<input type="checkbox"/>	Lehrieder, Paul	<input type="checkbox"/>
	Müller (Braunschweig), Carsten	<input checked="" type="checkbox"/>	Lindholz, Andrea	<input type="checkbox"/>
	Oellers, Wilfried	<input type="checkbox"/>	Luczak, Dr. Jan-Marco	<input type="checkbox"/>
	Plum, Dr. Martin	<input checked="" type="checkbox"/>	Santos Wintz, Catarina dos	<input type="checkbox"/>
	Ullrich, Dr. Volker	<input checked="" type="checkbox"/>	Thies, Hans-Jürgen	<input type="checkbox"/>
	Winkelmeier-Becker, Elisabeth	<input checked="" type="checkbox"/>	Warken, Nina	<input type="checkbox"/>
			Weiss, Maria-Lena	<input type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bayram, Canan	<input checked="" type="checkbox"/>	Aeffner, Stephanie	<input type="checkbox"/>
	Benner, Lukas	<input type="checkbox"/>	Beck, Katharina	<input type="checkbox"/>
	Künast, Renate	<input type="checkbox"/>	Kraft, Laura	<input type="checkbox"/>
	Limburg, Helge	<input type="checkbox"/>	Notz, Dr. Konstantin von	<input type="checkbox"/>
	Steffen, Dr. Till	<input type="checkbox"/>	Schönberger, Marlene	<input type="checkbox"/>
	Tesfaiesus, Awet	<input type="checkbox"/>	Steinmüller, Hanna	<input type="checkbox"/>
FDP	Fricke, Otto	<input type="checkbox"/>	Kubicki, Wolfgang	<input type="checkbox"/>
	Hartewig, Philipp	<input type="checkbox"/>	Kuhle, Konstantin	<input type="checkbox"/>
	Helling-Plahr, Katrin	<input checked="" type="checkbox"/>	Lindemann, Lars	<input type="checkbox"/>
	Lieb, Dr. Thorsten	<input checked="" type="checkbox"/>	Schröder, Ria	<input type="checkbox"/>
	Skudelný, Judith	<input type="checkbox"/>	Thomae, Stephan	<input type="checkbox"/>



	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
AfD	Brandner, Stephan Jacobi, Fabian Peterka, Tobias Matthias Seitz, Thomas	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Beckamp, Roger Haug, Jochen Wirth, Dr. Christian	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Bünger, Clara Hennig-Wellsov, Susanne	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Gohlke, Nicole Mohamed Ali, Amira	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Weitere Mitglieder des Deutschen Bundestages

		Unter- schrift
SPD	Papendieck, Mathias	<input checked="" type="checkbox"/>
CDU/CSU	Hauer, Matthias	<input checked="" type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Renner, Martina	<input checked="" type="checkbox"/>



Sprechregister Abgeordnete

	Seite
Canan Bayram (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	20, 29
Jan Dieren (SPD)	21
Susanne Hierl (CDU/CSU)	21
Dr. Günter Krings (CDU/CSU)	20, 30
Katrin Helling-Plahr (FDP)	20, 29
Dr. Martin Plum	19, 29
Martina Renner (DIE LINKE.)	21, 29
Carmen Wegge (SPD)	19, 28
Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU)	8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36

**Sprechregister Sachverständige**

	Seite
Dr. Maximilian Degenhart, München Rechtsanwalt	8, 28
Dr. Simon Gerdemann, LL.M. (Berkeley) Georg-August-Universität Göttingen, Institut für Wirtschafts- und Medienrecht Wissenschaftlicher Leiter des Projekts, Wirkungsanalyse des deutschen und europäischen Whistleblowing-Rechts‘ der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG)	9, 26
Dr. Christoph Klahold Chief Compliance Officer, BMW Group, München	11, 25, 30
Prof. Dr. Winfried Kluth Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht Direktor der Interdisziplinären Wissenschaftlichen Einrichtung Genossenschafts- und Kooperationsforschung - IWE GK Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt – FGZ	12, 24, 31
Hildegard Reppelmond Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK), Berlin Rechtsanwältin (Syndikusrechtsanwältin) Referatsleiterin Wettbewerbsrecht, Kartellrecht, Vergaberecht, Wirtschaftsstrafrecht	12, 23
Louisa Schloussen Transparency International Deutschland e. V., Berlin; Co-Leiterin AG Hinweisgeber	14, 31
Prof. Dr. Gregor Thüsing LL.M. (Harvard) Universität Bonn, Fachbereich Rechtswissenschaft	15, 23, 32
David Werdemann Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V. (GFF); Rechtsanwalt	16, 33
Jana Wömpner Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Recht und Vielfalt, Berlin	17, 22, 34
Kosmas Zittel Whistleblower-Netzwerk e. V., Vorsitzende, Berlin	18, 22, 34



Vorsitzende **Elisabeth Winkelmeier-Becker**: Es ist nach meiner Uhr 13 Uhr und deshalb darf ich Sie alle ganz herzlich begrüßen zur öffentlichen Anhörung zu zwei Gesetzentwürfen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Ich darf begrüßen zum einen die Abgeordneten, die hier im Raum sind. Ich darf weiter begrüßen acht Sachverständige hier im Saal und zugeschaltet per WebEx haben wir auch Sachverständige dabei. Außerdem haben wir hier im Saal Zuhörerinnen und Zuhörer auf der Tribüne und wir werden öffentlich gestreamt und deshalb auch an alle, die uns zuschauen ein herzlicher Gruß. Ich muss gleich mit der Ankündigung einer kleinen technischen Panne beginnen, denn die Lüftungsanlage im Raum ist defekt. Deshalb haben wir beschlossen, dass wir oben die Türen auflassen. Und wir haben für den Fall, dass jemand unter Covid-Gesichtspunkten Bedenken hat, auch Masken verteilt und hier sind auch noch welche verfügbar. Gut.

Gegenstand der heutigen Anhörung sind zwei Gesetzentwürfe der Koalitionsfraktionen, die der Umsetzung der sogenannten Hinweisgeber-schutzrichtlinie der Europäischen Union dienen. Zum ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung hatten wir auch schon eine Anhörung im Oktober. Der Bundesrat hat allerdings dem am 16. Dezember vom Bundestag beschlossenen Gesetz nicht zugestimmt und in der Reaktion darauf haben die Koalitionsfraktionen zwei getrennte Entwürfe zum selben Sujet vorgestellt und uns vorgelegt. Es ist zum einen der Gesetzentwurf auf der Drucksache 20/5992. Der bezweckt eine Verbesserung des Hinweisgeberschutzes zugleich mit den Interessen von Unternehmen und öffentlicher Verwaltung in Einklang zu bringen. Und dann haben wir den Gesetzentwurf auf der Drucksache 20/5991. Dadurch soll der Hinweisgeberschutz unter anderem auf Beamtinnen und Beamte der Länder erstreckt werden. Ich darf auch die Vertreter des Bundesministeriums begrüßen. Dadurch ist gesichert, dass alle Erkenntnisse, die wir hier haben werden, auch gleich ins Ministerium mitgenommen werden.

Ich habe noch einige Hinweise zum Ablauf: Wir machen das hier immer so, die Sachverständigen haben zuerst die Gelegenheit zu einer einleitenden Stellungnahme. Wir beginnen dabei

alphabetisch, so sind Sie auch schon platziert worden. Also Sie, Herr Dr. Degenhardt, würden beginnen. Sie haben jeweils vier Minuten Zeit. Die Zeit läuft rückwärts sichtbar auf dem Bildschirm, der Reihenfolge nach. Danach haben wir die Möglichkeit zu Fragerunden. Die Kollegen haben jeweils die Möglichkeit, in jeder Runde zwei Fragen zu stellen - ob jetzt an einen Sachverständigen oder an zwei bleibt den Kollegen überlassen. Es sollte der Zeitrahmen in beiden Antworten von ungefähr zwei Minuten maximal pro Antwort eingehalten werden, damit wir möglichst viele Punkte ansprechen können. Das Sekretariat führt die Liste. Wenn Meldungen getätigt werden sollen, dann können Sie das schon tun. Und dann ist die Antwortrunde in der gegenläufigen Reihenfolge, nur dass Sie darauf eingerichtet sind. Wir werden heute live übertragen, außerdem wird alles aufgezeichnet und kommt in die Mediathek. Von der Tribüne bitte keine Aufnahmen, keine Kommentare, keine Beifallsstürme und erst recht keine Kritik. Dann, Herr Dr. Degenhardt, können Sie beginnen.

SV Dr. Maximilian Degenhart: Sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung zur heutigen Anhörung des Rechtsausschusses, die mich ehrt. Es geht heute um den Hinweisgeberschutz, um Compliance. Der Entwurf einer bundeseinheitlichen Regelung bringt eine wesentliche Verbesserung der Schutzrechte hinweisgebender Personen und betroffener Beschäftigungsgeber mit sich. Damit beseitigt der Gesetzgeber bestehende Rechtsunsicherheit für potenzielle hinweisgebende Beschäftigte und Beschäftigungsgeber. Vier praxisrelevante Bereiche möchte ich kurz herausstreichen.

Erstens: Der Anwendungsbereich, dessen Erweiterung aus Gründen der Rechtssicherheit und der Akzeptanz des Gesetzes in der Praxis notwendig ist. Denn zum einen ist es einer potenziell hinweisgebenden Person nicht zumutbar, vor der Meldung eines Hinweises eine Klärung über die rechtliche Einordnung eines Sachverhalts und den Ursprung einer gesetzlichen Regelung herbeizuführen. Hier dürften selbst Juristen öfters ins Schlingern geraten. Zum anderen würden die betroffenen Organisationen, vor allem kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs), schnell an ihre Grenzen stoßen. Hier



sollten wir uns daran erinnern, dass die meisten deutschen Unternehmen weder über eine Rechts- noch über eine Compliance-Abteilung verfügen. Die Meldestelle dürfte in vielen Fällen nach opportunistischen Kriterien besetzt werden, also etwa nach den Kriterien: Wie zuverlässig ist die Person? Wer hat noch Kapazitäten frei? Oder: Kann das nicht noch der Datenschutzbeauftragte mit erledigen? Die Konsequenz einer nur Eins-zu-eins-Umsetzung des Anwendungsbereiches würde zu einer Überfrachtung der Meldestelle, gerade bei KMUs, führen. Diese müssten dann im Rahmen der Stichhaltigkeitsprüfung innerhalb kürzester Zeit entscheiden, ob der Hinweis aufgrund festgestellter oder vermuteter Unzuständigkeit sofort geschlossen wird, oder ob man dem Hinweis einen genaueren Blick widmen sollte.

Zweitens möchte ich auf den Umgang mit anonymen Hinweisen eingehen. Soweit das Hinweisgeberschutzgesetz vorsieht, dass die interne Meldestelle auch anonym eingehende Meldungen zu bearbeiten hat, so gibt es die geltende Rechtslage wieder, soweit es sich um substantiierte Hinweise handelt. Bereits daraus ergibt sich aktuell die Verpflichtung zur Berücksichtigung plausibler anonymer Hinweise. Insoweit schafft der Gesetzgeber hier zusätzliche Rechtsklarheit. Aus der Praxis-Perspektive sind die Regelungen zur Anonymität auch deshalb begrüßenswert, da sie eine weitere potenzielle Hemmschwelle für Hinweisgeber abbauen. Schließlich wollen viele hinweisgebende Personen zuerst Vertrauen in die interne Meldestelle aufbauen, bevor sie sich mit ihrer Identität offenbaren. Wie wichtig gerade der letzte Aspekt ist, sehen wir anschaulich, wenn wir einen Blick auf bestehende Hinweisgebersysteme richten. So bieten Hinweisgeber-Systeme aus der nationalen und internationalen Unternehmenswelt stets die Möglichkeit, anonyme Hinweise abzugeben. In diesem Zusammenhang sind sich Privatwirtschaft und öffentliche Hand ausnahmsweise einmal zu 100 % einig, bieten doch die zahlreichen bereits existierenden Hinweisgebersysteme der öffentlichen Hand ebenfalls die Möglichkeit, anonyme Hinweise abzugeben. Beispielhaft möchte ich auf das bestehende anonyme Hinweisgebersystem des bayerischen Landesamts für Pflege oder der bayerischen Zentralstelle zur Bekämpfung von

Betrug und Korruption im Gesundheitswesen oder auf das anonyme Hinweisgebersystem der Finanzverwaltung Baden-Württemberg verweisen. Die Links zu diesen öffentlich zugänglichen Systemen und weitere Aspekte zu anonymen Meldungen finden Sie in meiner Stellungnahme.

Abschließend darf ich auf den Verwaltungsaufwand eingehen. Dieser ist relativ gering. Marktüblich sind mittlerweile Softwareangebote, welche ein digitales Hinweisgebersystem bereitstellen. Entsprechende Angebote für kleinere und mittlere Unternehmen beginnen aktuell bei mittleren zweistelligen monatlichen Raten. Die Anzahl der Anbieter steigt fast im Tagestakt, was zu einer weiteren Preisreduzierung führen dürfte. In diesem Zusammenhang möchte ich den Bogen zur immer weitgehenden Rechtsprechung im Bereich Compliance spannen. Ob BGH oder jüngst das OLG Nürnberg: Die Rechtsprechung setzt immer detailliertere Maßstäbe an Unternehmen und deren Geschäftsführung, hinsichtlich der internen Organisation und der Regelkonformität. Geschäftsführungen sind demnach zur Schaffung interner Organisationsstrukturen verpflichtet, welche ein rechtmäßiges Handeln der Gesellschaft gewährleisten sollen. Hinweisgebersysteme eröffnen Organisationen und den Geschäftsführungen die Möglichkeit, interne Informationen über mögliche Verstöße oder Schwachstellen zu erlangen, die durch anderweitige Kontroll- oder Überwachungsmaßnahmen nicht bekannt werden würden. In diesem Sinne ist der mit dem Hinweisgeberschutzgesetz verbundene Aufwand in einem größeren Kontext zu sehen als in der ausschließlichen Umsetzung und den ausschließlichen Umsetzungskosten für ein neues Gesetz unter vielen. Ich freue mich auf Ihre Fragen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, dann hat jetzt Dr. Gerdemann das Wort.

SV Dr. Simon Gerdemann: Vielen herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Das wurde schon gesagt: Das hier ist die zweite Version des Gesetzes, die sich im Wesentlichen dadurch unterscheidet, dass wir nun zwei Gesetze haben. Ich würde, da sich der Kern des Gesetzes nicht wirklich geändert hat, auf einige Sachen eingehen, die in der Zwischenzeit seit der letzten Anhörung des Rechtsausschusses relevant



geworden sind und vielleicht auch in der Kürze der Zeit noch Berücksichtigung finden können. Das Wichtigste sowohl aus europäischer als auch aus nationaler Perspektive ist sicherlich das Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Lux-Leaks-Fall, also in der Sache Halet gegen Luxemburg, in dem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte noch einmal sehr deutlich gemacht hat, dass Whistleblowing unter dem Schutz der Menschenrechtskonvention steht und dementsprechend auch Luxemburg verurteilt hat. Diese Fälle, die da gemeint sind, sind im Wesentlichen Fälle, die sich beschreiben lassen mit erheblichen Missständen, deren Aufdeckung für das demokratische, öffentliche Interesse relevant sind. Es sind die großen Fälle, an die wir denken, wenn wir auch an die Medien denken neben Lux-Leaks und andere Sachen.

Bis jetzt findet sich das noch nicht im Gesetzentwurf. Es gibt einen Prüfauftrag an die Bundesregierung. Ich würde trotzdem an dieser Stelle noch einmal anregen wollen, dass man darüber nachdenkt, diese Kategorien in das Gesetz aufzunehmen. Der Implementierungsaufwand in der Gesetzgebung ist technisch sehr gering. Man müsste im Grunde genommen „Copy Paste“ des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte machen. Die Folgen wären aber sehr erheblich. Denn bisher ist Deutschland verpflichtet, Whistleblower nur in diesen Fällen nicht zu verurteilen. Die gesamten Schutzmechanismen, die es im Gesetz gibt, würden auf jene keine Anwendung finden. Sie finden zwar Anwendungen selbst auf die Meldung kleinerer Verstöße, auch intern, aber auf die großen Fälle, wo besonderer Schutzbedarf besteht, finden sie momentan noch keine Anwendung. Das wäre die eine Sache.

Die anderen Dinge: Da würde ich gerne kurz auf drei Sachen eingehen, die in der geänderten Fassung nach der letzten Rechtsausschuss-Anhörung ins Gesetz aufgenommen wurden. Das eine betrifft die Aufnahme von Äußerungen von Beamtinnen und Beamten, mit denen gegen die Verfassungstreuepflicht verstoßen wird. Das ist ein relativ weites Netz in dieser Formulierung, das wir so in der Rechtswissenschaft und Praxis nicht kennen. Das heißt nicht, dass man es nicht handhaben kann. Aber es würde sicher helfen,

wenn zum Beispiel in der Begründung noch einige Fingerzeige in die richtige Richtung gehen würden. So wie ich und viele, die sich damit beschäftigen, das auslegen würden, sind es wohl verfassungsfeindliche Äußerungen, die hier primär gemeint sind. Da auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes das Netz einerseits nicht zu weit zu spannen und andererseits zielgerichtet Anlass gebende Punkte, wie etwa Verschwörungen durch Reichsbürger, zu erwischen. Da könnte man noch für eine gewisse Klarheit sorgen, wenn Sie wollen. Das ist die Wunschliste des Rechtsauslegers.

Das Zweite betrifft die anonyme Meldung. Da hat mein Vorredner schon gesagt, was die Regelungen im Wesentlichen betrifft. Sie gilt, so ist es vorgesehen, erst ab 1. Januar 2025, um auch den Unternehmen entsprechende Möglichkeit zur Implementierung zu geben. So wie es aktuell im Gesetz steht, gilt allerdings nicht nur die Pflicht zur Einrichtung anonymer Kanäle ab dem 1. Januar 2025, sondern auch die Pflicht zur Bearbeitung anonymer Meldungen. Das wäre, wie mein Vorreiter schon gesagt hat, eine Veränderung zur aktuellen Rechtslage. Ich gehe davon aus, dass es so nicht gemeint ist. Man muss es auch nicht so lesen. Aber wenn man das Gesetz streng liest, würden Unternehmen erst am 1. Januar 2025 verpflichtet sein, anonyme Meldungen zu bearbeiten. Das wäre für den nächsten Diesel-Skandal oder ähnliche Sachen etwas misslich, ließe sich durch Auslegung lösen. Klarheit wäre von Vorteil.

Und als letzten Punkt will ich noch etwas sagen, was in der ersten Lesung Relevanz gefunden hat. Das ist die Einrichtung konzerninterner Meldestellen oder das Poolen von Meldestellen im Konzern. Das ist ein relativ heißes Eisen, bei dem noch nicht ganz klar ist, unter welchen Voraussetzungen das zulässig ist, weil die Europäische Kommission gewisse Vorstellungen geäußert hat. Es ergibt sich meines Erachtens mittlerweile relativ klar im Gesetz, unter welchen Kriterien das möglich ist. Ein Punkt, der angesprochen wurde in der ersten Lesung und der uns vor gewisse Herausforderung stellt, ist die Frage, wie es tatsächlich mit internationalen Konzernen ist. Wenn zum Beispiel ich als Arbeitnehmer in Deutschland in einem



griechisch-deutschen Konzern arbeite und mich an die konzernzentrale Meldestelle in Athen wende, dann haben wir momentan leider noch keine wirklich fassbaren Kriterien, wie dieser Schutz in diesem Fall auszugestaltet ist. Ich bedanke mich ganz herzlich.

Die **Vorsitzende**: Es gibt noch Gelegenheit, das weiter zu vertiefen. Dann hat jetzt das Wort Prof. Dr. Klahold.

SV Prof. Dr. Christoph Klahold: Lassen Sie den Professor gern weg. Ich freue mich hier zu sein, vielen Dank, und heute in der Anhörung, das Deutsche Institut für Compliance (DICO) zu vertreten. DICO ist seit 2012 die Stimme für Compliance in Deutschland, die Maßstäbe in der Compliance Praxis setzen möchte. Die neunhundert Unternehmen sind im Wesentlichen Unternehmen und für die spreche ich jetzt auch.

Compliance heißt eben die Einrichtung von wirksamen Compliance-Management-Systemen und dazu gehört auch ein wirksamer Hinweisgeberschutz. Insofern ist das Gesetz ein besonderes Anliegen. Warum richten Unternehmen Compliance-Systeme ein? Sie sind zunächst mal gesellschaftsrechtlich dazu verpflichtet: Legalität, Illegalitätskontrollpflicht wurden bereits genannt. Aber dazu gehört natürlich auch die Erkenntnis, dass es nie ganz ausgeschlossen werden kann, dass es zu Verstößen kommt und denen ist dann auch nachzugehen. Letztlich auch deshalb, um mit wirksamen Maßnahmen auch wiederum vorzubeugen, dass es nicht wieder passiert. Insofern, glaube ich, haben viele Unternehmen mittlerweile verstanden, dass eine wertebasierte Compliance wichtig ist in dem Sinne von: Wir wollen rechtskonform handeln und das nicht nur wertebasiert, sondern auch, indem wir einen Ordnungsrahmen schaffen, Compliance-Systeme einrichten, sodass Hinweisen nachgegangen wird, aber auch Hinweisgeber geschützt werden.

Der Verbreitungsgrad von Compliance-Systemen in Deutschland liegt nach unserer Analyse – wir haben uns verschiedene Studien angeschaut – auch bei kleineren Unternehmen um 500 oder mit weniger als 500 Mitarbeiter/-innen in der Größenordnung von rund 90 %. Die Studien sind natürlich nie ganz exakt und vermutlich auch

nicht empirisch im eigentlichen Sinne, aber die Größenordnung ist wohl so zu sehen.

Drei Gesichtspunkte möchte ich ganz kurz hervorheben: die Zulässigkeit anonymer Meldungen; zentrale Meldestellen, insbesondere bei Konzernen, und das Thema Anreiz zur Nutzung von internen Meldekanälen. Wir begrüßen die im Entwurf enthaltenen Regelungen zum Umgang mit anonymen Meldungen und zur Schaffung anonymer Meldekanäle. Das ist in der Praxis weit verbreitet. Das melden uns auch die Mitgliedsunternehmen zurück. Warum ist das so? Weil es eben für die Unternehmen wünschenswert ist, auch anonymen Meldungen nachzugehen. Das müssen sie machen aufgrund der Legalitätskontrollpflicht. Wenn der Meldekanal entsprechend definiert ist, verhindert man, dass eingehende anonyme Schreiben oder anonyme E-Mails sozusagen losgelöst von der Möglichkeit mit dem Whistleblower bzw. mit dem Hinweisgeber Kontakt aufzunehmen, irgendwo im Unternehmen landen. Insofern ist ein solcher Kanal als Möglichkeit schon vorzugswürdig. Er schützt die Anonymität des Whistleblowers bzw. des Hinweisgebers und gibt dem Unternehmen die Möglichkeit, auch effektiv zu untersuchen. Eine Zunahme von Denunziationen sehen wir nicht.

Sollte man für kleinere Unternehmen längere Übergangsfristen schaffen oder die Schwellenwerte erhöhen? Das können wir gerne nachher diskutieren. Letzten Endes muss man sehen, dass die Interessenlage, was den Schutz von Hinweisgebern angeht, auch bei kleineren Unternehmen nicht viel anders ist als bei großen Unternehmen. Ich verweise auf den Bottroper Apotheken-Fall, der kein Großunternehmen betraf. Konzernlösungen, in Bezug auf die Möglichkeit, ein Hinweisgeber-System zu schaffen, was dann in einem Konzern genutzt wird, begrüßen wir ausdrücklich. Das ist es eine sehr wichtige Regelung. Insofern begrüßen wir auch die Klarstellung, die in der Gesetzesbegründung enthalten ist. Denn es ist nicht nur so, dass das viel effizienter ist, es ist auch so, dass gebündelte Meldungen dazu führen, dass unabhängiger, objektiver und professioneller untersucht werden kann durch Leute, die sich damit auskennen. Das geht auch in internationalen Konzernen, bei weltweit



eingerrichteten Hotlines. Und letzten Endes führt es dazu, dass den Hinweisen nachgegangen wird, aber auch der Hinweisgeber geschützt wird.

Anreize können wir uns vorstellen, können wir auch gerne nachher noch besprechen. Wir fänden es gut, wenn das sozusagen den Bund betreffen würde und der Bund klarstellen müsste, dass es eigentlich ein Vorrang ist, erst intern zu untersuchen. Denn intern sind die Informationen vorhanden und intern geht es eben auch darum, schnell den Dingen nachzugehen und nicht erst abzuwarten, was eine Behörde als externe Meldestelle macht. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Da wurden noch Nachfragen gestellt anscheinend. Dann geht es weiter mit Prof. Dr. Kluth, und wir schalten nach Halle.

SV Prof. Dr. Winfried Kluth: Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren, Mitglieder des Rechtsausschusses und meine sehr geehrten Damen und Herren als Zuhörerinnen und Zuhörer. Mein Beitrag als Sachverständiger in der heutigen Anhörung ist thematisch beschränkt auf die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens. Das hängt schlicht damit zusammen, dass ich zu den anderen Fragen nicht forsche und nur eine relativ allgemeine Meinung habe. Aber die Thematik, um die es hier geht, ist für einen Verfassungsrechtler auch etwas ganz Besonderes.

Der Umstand, dass sich der Rechtsausschuss in kurzer Zeit zum zweiten Mal mit der Thematik beschäftigt, hängt ja damit zusammen, dass der einheitliche und damit insgesamt zustimmungspflichtige erste Gesetzentwurf im Bundesrat nicht die erforderliche Zustimmung gefunden hat und durch die Aufspaltung in einen Teil, der die Unternehmenswelt und die Bereiche des Bundes, der Bundesbeamten, betrifft einerseits und den als Ergänzung ausgewiesenen zweiten Teil, der dann das Beamtenwesen im Länderbereich und der Gerichtsbarkeit betrifft, hängt schlicht damit zusammen, dass man auf diese Weise die Mitgestaltungsmöglichkeiten des Bundesrates und den Erfolg des Gesetzes, was das erste Teilgesetz angeht, erhöhen wollte. Allerdings hat das auch einen hohen Preis. Bleibt es bei der ablehnenden Haltung des Bundesrates, so entsteht letztendlich ein Gesetzestorso. Denn der weitaus größere Teil der von der Richtlinie

erfassten staatlichen Stellung, für die der deutsche Gesetzgeber eine Regelung treffen muss, hat zunächst einmal keine Regelung. Und falls es zu einem Vermittlungsverfahren kommt, dann höchstwahrscheinlich eine abweichende Regelung.

Das ist unter zwei Gesichtspunkten verfassungsrechtlich bedenklich, um es vorsichtig zu formulieren. Der erste Gesichtspunkt ist die Frage: Darf eine solche Aufspaltung vorgenommen werden? Hier hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung immer wieder anerkannt, dass eine solche Aufspaltung durchaus möglich ist und selbst im Gesetzgebungsverfahren noch möglich ist. Aber immer auch den Hinweis hinzugefügt: Das darf nicht willkürlich oder missbräuchlich sein. Und hier ist auch in meiner wissenschaftlichen Praxis wohl erstmalig ein Fall, wo das zutrifft. Denn Willkür bedeutet, dass es für eine Vorgehensweise keinen Sachgrund außer dem Interesse der Durchsetzung eigener Macht gibt. Und so verhält es sich letztendlich hier. Ich kann bei der Untersuchung des Gesetzes keine Sachgründe erkennen, die diese Aufspaltung rechtfertigen können, außer die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, die eventuell anderweitig gestaltet wären. Das, was hier erfolgt, ist ja die Umsetzung einer EU-Richtlinie. Für die ist der Bundesgesetzgeber insgesamt zuständig. Und die Aufspaltung möglicherweise mit einer abweichenden Regelung für den Bereich von Bund-Unternehmen auf der einen Seite und dann auch für die eben staatlichen Stellen der Länder: Auch dafür gibt es keine Sachgrenze, sodass ich einmal einen Verfahrensfehler sehe, also eine willkürliche und damit unzulässige Aufspaltung in ein Einspruchsgesetz und ein Zustimmungsgesetz, und auch die Gefahr eines materiellen Rechtsfehlers, wenn beide Bereiche inhaltlich unterschiedlich geregelt werden. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Professor Dr. Kluth. Es geht hier bei uns weiter mit Frau Reppel von der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK).

Sve **Hildegard Reppel**: Vielen herzlichen Dank. Es gibt seitens der Wirtschaft viele Kritikpunkte an diesem Gesetz. Sie kennen Sie schon aus der letzten Anhörung und aus der



Stellungnahme zum letzten Gesetz. Ich möchte mich jetzt hier nicht wiederholen, sondern möchte mich beschränken auf zwei Punkte, die gerade für KMU besonders wichtig sind und die auch in der Änderung im Bundestag erst im Dezember 2022 dann reingekommen sind.

Im jetzigen Gesetzentwurf wird geregelt, dass Unternehmen einen anonymen Meldekanal einrichten müssen und dieser sogar mit einer Kommunikationsmöglichkeit ausgestattet sein muss. Das schreibt die Richtlinie nicht vor. Die Richtlinie sagt noch nicht mal, dass überhaupt anonyme Meldungen möglich sein müssen. Es gibt auch keinen anderen EU-Mitgliedstaat, der einen Kommunikationskanal vorschreibt. Schon die Vorschrift, dass ein anonymes Meldekanal verpflichtend sein muss, gibt es fast in keinem anderen Land. Wir hatten uns schon im ersten Durchgang generell gegen die Pflicht zur Einrichtung anonymen Meldekanäle ausgesprochen. Das würde dem entsprechen, was, wie gesagt, in fast allen anderen Mitgliedsstaaten vorgesehen ist. Das heißt nicht, dass man anonyme Hinweise nicht bearbeiten muss, sondern nur, dass es keine Pflicht geben sollte, einen Meldekanal dafür zu installieren. Die zusätzliche Pflicht, sogar noch eine Kommunikationsmöglichkeit zu bieten, führt letztlich dazu, dass am Ende nur die Möglichkeit technisch übrig bleibt, einen webbasierten Kanal einzurichten oder eine Ombudsperson. Alles andere reicht nicht mehr. Es reicht nicht, dass das Unternehmen einen Briefkasten aufhängt, in den anonyme Briefe eingeworfen werden können, sondern es muss eben webbasiert oder ein Ombudsmann sein. Das sind beides die teuersten möglichen Lösungen.

Es wurde zwar auch schon von Herrn Fiedler in der Ersten Lesung im Bundestag und jetzt gerade von Herrn Dr. Degenhart gesagt: Von den Kosten her ist das gar nicht so viel. Herr Fiedler sprach von 50 € im Monat. Da habe ich allerdings nur Systeme gefunden, die nur für Unternehmen bis 50 Mitarbeiter möglich sind. Und die sind ja gar nicht verpflichtet, einen Meldekanal einzurichten. Für alle anderen wird es teurer. Das Günstigste, was ich gefunden habe, war 100 € pro Monat für bis zu 100 Beschäftigte. Ombudspersonen kosten üblicherweise mindestens 200 € pro Monat. Aber man ist auch ganz schnell bei

mehreren 1.000 € pro Monat. Das sind die reinen Technikkosten. Alles andere kommt ja noch zusätzlich hinzu. Jetzt kann man sagen, das ist alles gar nicht so viel, aber letztlich kommen Kosten ja immer oben drauf.

Und wenn man sich dann fragt, wie der Nutzen ist, dann kommt man hier auch ins Zweifeln. Je kleiner ein Unternehmen ist, desto eher wird allein aus den Inhalten des Hinweises schon recht schnell die Identität des Hinweisgebers klar. Und jede Nachfrage erhöht das Risiko, dass die Identität offengelegt wird. Da fragt man sich also, ob der anonyme Hinweisgeber einen solchen Kommunikationskanal überhaupt möchte. Ob es einen Kommunikationskanal gibt oder nicht, wird keinen einzigen zusätzlichen Hinweis bringen. Und dann muss man sagen: Der Kommunikationskanal dient ja eigentlich nur dazu, dass das Unternehmen mehr Butter bei die Fische bekommt. Dass es also nachfragen kann, wenn der anonyme Hinweis als solcher noch nicht genug Material bringt, um weiter forschen zu können. Das heißt, wenn ein Unternehmen das will, dann soll es das doch freiwillig entscheiden können, dann muss man doch nicht gesetzlich vorschreiben, dass zwingend solche Systeme installiert werden müssen. Hier werden Strukturen für Probleme erzwungen, die es gar nicht gibt.

Das wird auch durch die Übergangsfrist bis Anfang 2025 nicht abgemildert. Auch wenn die Pflicht zur Schaffung des Kommunikationskanals die Übergangsfrist haben soll, bedeutet das ja faktisch trotzdem, dass jetzt schon anonyme Meldekanäle eingerichtet werden müssen, ein System eingerichtet werden muss. Und dann in anderthalb Jahren ein neues System einzuführen, das ist für die Praxis Unsinn und bedeutet zusätzlichen Aufwand. Daher ist mein Vorschlag, die Pflicht zu anonymen Meldekanälen erst ab 250 Mitarbeitern einzuführen. Das ist der Schwellenwert für KMU; so macht das Belgien. Und wenn das nicht auf Gegenliebe stößt, wäre es zumindest eine Variante, den Kommunikationskanal erst verpflichtend zu machen ab 250 Mitarbeitern. Alles andere später.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Reppelmund. Und dann geht es jetzt weiter mit Frau Luisa Schloussen von Transparency International.



Sve Louisa Schloussen: Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich danke Ihnen, dass ich hier erneut Transparency Deutschland repräsentieren darf. 600 € im Jahr – mit 600 € im Jahr ist es kleineren und mittleren Unternehmen bereits möglich, ein effektives Hinweisgebersystem bereitzustellen, das auch anonyme Meldungen ermöglicht. Ein Diensthandy kostet in etwa das gleiche. Die Personalkosten sind - wir kamen bei durchschnittlich sechs Meldungen pro Jahr - überschaubar. Jedoch treibt die Politik die Kosten für KMU um ein Vielfaches höher, umso komplizierter Sie den sachlichen Anwendungsbereich ausgestaltet.

Dennoch wünscht sich die CDU/CSU anscheinend immer noch die komplizierteste Form, bei der die Meldung nur im Bereich von Europarecht möglich wäre. Eine solche Eins-zu-eins-Umsetzung hätte bei jeder Meldung eine umfangreiche Prüfung von nationalen und EU-Vorschriften erfordert. Erstens: Gegen welche Norm verstößt der gemeldete Sachverhalt? Zweitens: Fällt diese Norm in die beschränkten Bereiche der Hinweisgeberrichtlinie? Drittens: Falls ja, ist diese Norm von den Rechtsakten erfasst, die im Anhang der Hinweisgeberrichtlinie aufgezählt sind?

Sie merken bereits, wie kompliziert allein die Erklärung dieser Prüfschritte ist. Entsprechend wäre auch der bürokratische Aufwand für Unternehmen deutlich höher. Jede Meldung würde eine aufwendige juristische Prüfung auslösen. Wirtschaftlich starke Länder wie Spanien oder Frankreich haben den sachlichen Anwendungsbereich ihrer Hinweisgeberschutzgesetze erweitert. Für dortige Unternehmen entfallen mithin der Prüfaufwand, die Kosten und die Bürokratie, die mit einer Eins-zu-eins-Umsetzung einhergehen. Eine Eins-zu-eins-Umsetzung würde mithin einen Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen darstellen. Hinzu kommt, dass Beschäftigte schwere Gewalt- und Wirtschaftsstraftaten bei einer Eins-zu-eins-Umsetzung in der Regel nicht geschützt melden könnten. Unternehmen könnten nicht einschreiten und die Straftaten unterbinden. Strafverfahren, Geldbußen, Schadensersatzzahlungen und die damit einhergehenden Imageschäden sind die Folge. Enorme Kosten,

von denen sich ein Unternehmen vielleicht nie erholt. Das ist nicht unternehmensfreundlich!

Eine wirklich unternehmensfreundliche Politik würde die erwiesenen Vorteile von Hinweisgebersystemen an die Unternehmen weitertragen. Und zwar auch die Vorteile der Anonymität. Unternehmen und Behörden, wie die BaFin, das Bundeskartellamt oder Landeskriminalämter, teilen einhellig die Erfahrungswerte, dass anonyme Meldewege nicht zu einem erhöhten Missbrauch führen, sondern äußerst effektiv sind. Anonyme Meldewege kosten bei den gängigen Anbietern nicht mehr als andere Meldesysteme. Von Mehrkosten kann nicht die Rede sein.

Einen kritischen Punkt möchte ich heute an den aktuellen Entwürfen dennoch anmerken. Die Entwürfe erstrecken den sachlichen Anwendungsbereich seit Dezember 2022 überraschend auch auf Äußerungen von Beamten, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen. Es muss sich bei der Äußerung laut Entwurf um keine Straftat handeln. Dadurch entsteht unweigerlich ein Konflikt mit der Meinungsfreiheit. Beamte könnten durch die Regelung dazu geneigt sein, zulässige kritische Äußerungen von Kollegen zu melden. Hinzu kommt: Die Regelung wird die Akzeptanz für das Hinweisgeberschutzgesetz in der Bevölkerung nicht steigern, sondern Vorurteile der Denunziation schüren.

Zum Schluss sei gesagt, dass es gut ist, wenn endlich ein Hinweisgeberschutzgesetz verabschiedet wird, das zumindest die Meldung von Straftaten ermöglicht. Es kann jedoch nur der erste Schritt sein. Viele wichtige Punkte sind weiterhin offen. Ein Edward Snowden wäre etwa mit diesem Gesetz immer noch nicht geschützt. Wir müssen uns vor Augen führen, über was wir hier seit mittlerweile Jahren eigentlich diskutieren. Es geht um den Schutz von Menschen, die Verstöße in ihren Organisationen beobachten und diese melden. Und mit ihrer Meldung ihre Organisation oder sogar die Öffentlichkeit schützen. Es geht um Zivilcourage. Es kann nicht sein, dass es Deutschland so schwer fällt, diese Menschen zu schützen. Das ist einer Demokratie und eines Rechtsstaats unwürdig. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.



Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann schalten wir zu Prof. Dr. Gregor Thüsing von der Universität Bonn.

SV Prof. Dr. Gregor Thüsing: Sehr herzlichen Dank. Ich bedaure es, nicht da zu sein, aber sollte es zu einer dritten Anhörung kommen, dann werde ich gerne persönlich da sein, zumindest mein Bestes tun, dass es klappt. Ich will nicht der Versuchung nachgeben, dass ich meine Stellungnahme vorlese oder in ungelungenen Kinderworten versuche zu rezitieren. Wenn Sie meine Stellungnahme durchlesen – und die, die sie interessiert, werden es getan haben –, werden Sie in der Tat feststellen, dass das, was sie gesagt hat, wie nicht anders zu erwarten, vollkommen richtig ist. Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht auf die Möglichkeit hingewiesen, gleichzeitig aber immer den Missbrauchsverbehalt gemacht und der Missbrauch ist immer dann gegeben, wenn es keinen anderen Grund gibt für die Teilung als eben eine entsprechende teilweise Verabschiedung möglich zu machen. Dafür muss es schon sachliche Gründe geben, aus der Materie geleitete Gründe, und diese sind offensichtlich nicht gegeben. Das hat auch niemand behauptet. Das heißt, wenn Sie das jetzt hier teilen, wird der eine das als unanständig empfinden, der andere wird es als trickreich empfinden. Der Jurist kann nur sagen: Das ist risikobehaftet und dieses Risiko gehen Sie bewusst ein.

Und das ist schade, wenn ein solch wichtiges Gesetz – und diese Einschätzung teilen alle der hier Versammelten – auf einmal von Anfang an unter dem Damoklesschwert der Verfassungswidrigkeit stehen könnte. Das können Sie verhindern, indem Sie den Vermittlungsausschuss anrufen und gemeinsam zu guten, vielleicht noch besseren Möglichkeiten als das Vorhandene kommen. Denn es gibt bessere Möglichkeiten; da möchte ich auf das verweisen, was ich geschrieben habe, aber gleichzeitig sehr herzlich an die Hand gegeben, auch das aufmerksam zu hören, was Frau Reppelmund Ihnen mit auf den Weg gegeben hat.

Das, was sie zu einer anonymen Meldekanälen gesagt hat, scheint mir ganz richtig zu sein. Natürlich ist ein Unternehmen verpflichtet, anonyme Meldungen zu verfolgen, wenn sie denn einen vorliegenden, hinreichenden Sachgrund

haben. Aber eine anonyme Meldung dadurch zu erleichtern, dadurch zu forcieren, dass man explizit auch anonyme Meldekanäle schafft, das ist ein Anreiz, von dem andere Länder Abstand genommen haben. Und das zu Recht. Die Älteren werden sich vielleicht erinnern: Vor ganz, ganz vielen Jahren hat mal die Konferenz der Datenschutzaufsichten der Länder und des Bundes eine Stellungnahme abgegeben zu Whistleblowing. Und dort wurde ganz nachdrücklich gewarnt vor anonymen Hinweisen, weil sie dann doch die Gefahr größerer Ungenauigkeit haben und auch – auch darauf hat Frau Reppelmund hingewiesen – die Gefahr, weitere Kreise zu ziehen. Denn wenn ich nicht den Hinweisgeber als vertiefende Kontaktperson habe, dann werde ich andere Nachforschungen anstellen müssen, und die ziehen automatisch weitere Kreise. Deswegen: Wenn Sie ein hörendes Herz haben oder das Verständnis nicht möglich ist, um Papst Benedikt zu zitieren, der das mal vor dem Bundestag gesagt hat, dann glaube ich, tun Sie gut daran, sich das nochmal anzuschauen.

Im Übrigen haben Sie seit dem letzten Mal Änderungen vorgenommen, die teilweise sehr richtig waren. Sie haben deutlich gemacht, dass Sie rechtmäßiges Verhalten nicht zum Gegenstand eines Verstoßes machen wollen. Das haben Sie versucht in der neu geschaffenen Begründung zum Ausdruck bringen. Im Gesetzestext kommt dieses erklärte Ziel von Ihnen noch nicht zum Ausdruck und da würde ich einfach ganz technisch, und – das kann man von links oder rechts oder von oben oder unten politisch sehen, wie man will – hier können Sie einfach nachbessern im Gesetzestext, um eine bessere Regelung zu bekommen, die auch tatsächlich das ausdrückt, was Sie wollen.

Bei den übrigen Hinweisen würde ich darauf hinweisen, dass die Löschfristen, die von zwei Jahren auf drei Jahre erhöht wurden, sicherlich europarechtlich nicht erklärbar sind. Weder die zwei Jahre noch die drei Jahre können Sie irgendwie aus der Richtlinie herleiten. Da müssen Sie schon nachts aufwachen und auf einmal weicht die Dunkelheit dem Licht und wenn Sie dann von oben eine Stimme hören, die "drei Jahre" sagt, haben Sie eine überzeugende Begründung. Ansonsten halten Sie sich lieber an den Gesetzestext und da steht nämlich



Erforderlichkeit. Meine Zeit ist um, jedenfalls hier. Deswegen verweise ich auf das, was ich geschrieben habe. Herzlichen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Professor Dr. Thüsing. Es geht bei uns hier auf Erden weiter mit David Werdermann.

SV David Werdermann: Frau Vorsitzende, vielen Dank. Sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank, dass ich nochmal eingeladen wurde. Ich komme nicht umhin, ein gewisses Bedauern darüber auszudrücken, dass ich wieder hier sitzen muss, weil das Gesetz oder die Richtlinie inzwischen seit über zwei Jahren hätte umgesetzt werden müssen in Deutschland und die Whistleblower und Whistleblowerinnen weiterhin auf einen effektiven Schutz warten müssen. Deswegen begrüßen wir, dass jetzt schnell auch ein neues Gesetz vorgelegt wurde. Wir hatten auch damals schon den ersten Gesetzentwurf im Grundsatz bei aller Kritik im Detail begrüßt und freuen uns auch, dass einige unserer Anregungen im parlamentarischen Verfahren beim letzten Entwurf bereits aufgegriffen wurden und sich jetzt auch im neuen Entwurf wiederfinden.

Das betrifft insbesondere die Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereiches, soweit Verstöße gegen die Verfassungstreuepflicht von jetzt nur noch Bundesbeamten erfasst sind. Das ermöglicht es insbesondere, gegen rechtsextreme Chats, beispielsweise von Polizeibeamten oder anderen Beamten, vorzugehen. Bei diesen Chats, die ja oft geschlossene Chats sind, ist das Problem, dass dort regelmäßig keine Straftatbestände erfüllt sind. Dennoch besteht insbesondere beamtenrechtlich Handlungsbedarf. Ich denke, darüber dürften wir uns einig sein, dass Rechtsextreme oder Reichsbürgerinnen und -bürger in Sicherheitsbehörden oder generell im öffentlichen Dienst nichts zu suchen haben. Deswegen begrüßen wir diese Ausweitung.

Wir begrüßen es auch, dass der neue Gesetzentwurf anonyme Meldekanäle vorsieht, und begrüßen die Änderung, dass immaterielle Schäden auch ersatzfähig sind, wenn es rechtswidrig zu Repressalien kommt.

Warum sitzen wir wieder hier? Oder vielleicht auch erst zu den nicht aufgegriffenen Änderungsvorschlägen von uns. Wir haben

gesehen, dass es eine Entschließung gab im letzten parlamentarischen Verfahren. Da wurden einige dieser fehlenden Änderungen aufgegriffen. Das sind insbesondere die sonstigen Missstände, die jetzt nicht gegen geltendes Recht verstoßen. Da sehen wir weiterhin eine Regelungslücke – Herr Gerdemann hat es angesprochen – insbesondere auch im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz. Das hatten wir auch hier, viele Sachverständige hatten das bereits angesprochen. Das spielt in der Praxis eine sehr bedeutende Rolle, die Meldung von diskriminierendem oder belästigendem Verhalten. Wenn man das jetzt nicht in diesem Gesetzgebungsverfahren schafft, rege ich an, dass man bei zukünftigen Gesetzesvorhaben, bei der Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes dann auch die Schutzmaßnahmen für solche Beschwerden ausweitet.

Und ebenfalls im Bereich der Nachrichtendienste, im Bereich der nationalen Sicherheit. Da sehen wir auch noch erhebliches Verbesserungspotenzial. Da könnte man gegebenenfalls Reform des Nachrichtendienstrechts oder auch die Schaffung eines Bundes-Transparenzgesetzes dazu nutzen, im Bereich der Verschlussachen beispielsweise eine unabhängige Kontrolle zu schaffen.

Wir sitzen wieder hier, weil der Bundesrat seine Zustimmung verweigert hat. Ich habe mir jetzt in Vorbereitung die Debatte im Bundesrat noch angehört und konnte die Argumente nur sehr eingeschränkt nachvollziehen. Zu den anonymen Meldungen hatte der Kollege Dr. Degenhart ja schon einiges gesagt. In der Praxis scheint es so zu sein, dass es keine sehr großen Probleme bereitet. Ich möchte ergänzen, dass wir als Zivilgesellschaft uns inzwischen auch überobligatorisch eine Whistleblowing-Policy gegeben haben. Wir als Gesellschaft für Freiheitsrechte zusammen mit anderen NGOs, die teilweise sogar deutlich weniger als 50 Mitarbeitende haben, wir haben uns auch dazu durchringen können, anonyme Meldekanäle einzurichten. Und wenn wir das schaffen, dann sollte das auch für Unternehmen mit 50 Mitarbeitenden möglich sein. Genau.

Und der Anwendungsbereich: Da hatte Frau Schloussen schon gesagt, dass es nicht nur komplizierter wird, wenn man eine Eins-zu-eins-



Umsetzung wählt. Insbesondere ist zwingend erforderlich, denke ich, dass Straftaten mit in den Anwendungsbereich kommen, aber auch im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts besteht teilweise zumindest ein erhebliches öffentliches Interesse. Vielleicht nicht bei jedem Falschparken. Aber man denke an Verstöße gegen das Infektionsschutzgesetz zu Beginn der Corona-Pandemie oder gegen Arbeitsschutzregelungen. Da können auch Ordnungswidrigkeiten so erheblich sein, dass es ein öffentliches Interesse daran gibt, dass die gemeldet werden können. So viel erst mal dazu. Wie gesagt: Wir begrüßen den Gesetzentwurf und sehen noch Verbesserungspotenzial, aber hoffen auf eine zügige Umsetzung. Danke schön.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, dann geht es weiter mit Frau Jana Wömpner vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB).

SVe **Jana Wömpner**: Vielen Dank, sehr geehrte Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben schon in der letzten Anhörung sehr deutlich gemacht, dass wir es begrüßen, dass die Umsetzung der EU-Whistleblower-Richtlinie vorangetrieben wird. Die Umsetzung ist lange überfällig, denn die Umsetzungsfrist ist bereits seit langer Zeit abgelaufen. Auch darauf wurde bereits hingewiesen. Wer Missstände meldet, handelt im Interesse aller, Unrecht aufzudecken und zu beseitigen und verdient dementsprechend entsprechenden Schutz.

Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt weiterhin zum Teil deutlich hinter unseren Erwartungen an ein umfassendes und in sich schlüssiges Hinweisgeberschutzgesetz zurück.

Zunächst begrüßen wir jedoch, genau wie die Vorrednerinnen größtenteils, dass der Entwurf im sachlichen Anwendungsbereich über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinausgeht. Wenn der Vorschlag, wie in der Richtlinie vorgesehen, nur Verstöße gegen spezifisches Recht umfassen würde, wäre er in der praktischen Anwendung völlig undurchsichtig und unverständlich. Das ist nicht denkbar. Um im Arbeitsverhältnis jedoch einen kohärenten und umfassenden Schutz zu gewährleisten, müssen alle Arbeitnehmer/-innen-Schutzrechte, auch wenn sie nur privat-

rechtlich geahndet werden, vollständig aufgenommen werden.

Erfährt ein Beschäftigter beispielsweise, dass eine Bewerberin aufgrund ihrer ethnischen Herkunft nicht eingestellt wurde und meldet diesen Verstoß gegen das AGG, so ist diese Meldung nach den derzeit vorgesehenen Regelungen nicht geschützt. Meldet derselbe Arbeitnehmer hingegen einen Verstoß wegen unterlassener Gewinnwarnung, ist er sehr wohl geschützt, denn hier ist der Schutz von Aktionärsrechten umfasst. Das ist nicht nachvollziehbar.

Auch die Schutzmaßnahmen, das Herzstück eines jeden Hinweisgeberschutzes, sind auszubauen. Es beginnt schon bei der Benennung der möglichen Repressalien. Die Richtlinie listet insgesamt 32 Arten von möglichen Repressalien auf. Der Gesetzentwurf hingegen belässt es bei der allgemeinen Aussage, dass Repressalien untersagt sind, ohne deutlich zu machen, dass damit alle Maßnahmen ohne jede Erheblichkeitsstufe umfasst sind. Zudem reicht die Beweislastumkehr als alleinige ausdrückliche Schutzmaßnahmen des Gesetzes nicht aus. Hier sind weitere Schutzmaßnahmen, insbesondere ein eigener Kündigungsschutztatbestand, auszubauen.

Der Schadensersatzanspruch ist zudem weiter europarechtskonform im Sinne einer vollständigen Wiedergutmachung des erlittenen Schadens auszugestalten. Der Gesetzentwurf begrenzt den Schadensersatzanspruch in § 37 Absatz 2, wonach kein Anspruch auf Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses oder auf einen beruflichen Aufstieg besteht. Schauen wir in die Richtlinie, ist die Versagung der Beförderung jedoch ausdrücklich eine Repressalie und damit verboten. Der jetzige Gesetzentwurf führt immer noch dazu, dass die Versagung zwar unwirksam wäre, zugleich aber kein Anspruch auf die Beförderung bestünde und der rechtswidrige Zustand erhalten bliebe. Hier offenbart sich aus unserer Sicht eine falsche Prioritätensetzung, denn der Schadensersatzanspruch bei Falschmeldungen ist gerade nicht begrenzt.

Und schließlich sind nur Meldungen nach den Meldewegen des Hinweisgeberschutzgesetzes geschützt. Hier müssen auch Meldungen an Staatsanwaltschaft und weitere Ordnungs-



behörden schutzauslösend sein, denn das sind doch auch die Stellen, an die sich Arbeitnehmerinnen in der Regel wenden, wenn sie eine Straftat feststellen. Gerade im Arbeitsrecht werden Meldungen gegen Arbeitsschutzverstöße zudem bei der Arbeitsschutzbehörde vorgenommen. Denn dies ist die Behörde, die für Abhilfe sorgen kann. Bei Verstößen im Bereich des sog. Union-Bustings laufen zudem Strafantragsfristen. Für uns ist nicht nachvollziehbar, warum diese Meldungen, die gerade an den richtigen Stellen angebracht werden, nicht auch schutzauslösend sein sollen. Wir empfehlen deswegen weiterhin hier den Schutz auszubauen. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, dann ist der Letzte in dieser Runde zunächst Herr Zittel vom Netzwerk Whistleblower e. V.

SV Kosmas Zittel: Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren, das ist die zweite öffentliche Anhörung zu diesem Thema. Eigentlich hätten wir erwartet, dass die Kritikpunkte, die in der letzten Anhörung von großen Teilen der Zivilgesellschaft aufgebracht wurden, auch im neuen Gesetzentwurf Berücksichtigung finden. Leider ist genau das an entscheidenden Punkten nicht geschehen.

Noch immer merkt man den Gesetzesentwürfen an, dass Whistleblower vor allem als ein zusätzliches Instrument zur Durchsetzung von Regelungen gehalten werden. In der Tat sind wir auf Whistleblower angewiesen, wenn Kontroll- und Ermittlungsorgane von Staat und Unternehmen versagen. Die für uns wichtigste Funktion von Whistleblowern bleibt aber eine andere: Dank ihnen erfahren wir davon, wo Dinge in unserer Gesellschaft fundamental schief laufen und können darüber diskutieren. Gerade in unserer komplexen, hoch technologisierten Gesellschaft sind wir darauf angewiesen, dass Insider, die das nötige Know-how, aber auch den Zugang zu Informationen besitzen, uns auf derartige Missstände hinweisen.

Das gilt insbesondere für Investigativ-Journalisten, die ohne Whistleblower oft nicht arbeiten könnten. Dank der Zusammenarbeit von Whistleblowern und Medien erfahren wir als Gesellschaft von staatlichem Kontrollversagen, Machtmissbrauch, Regelungs- und Vollzugs-lücken. Viele Beispiele zeigen, dass es oft des

öffentlichen Drucks bedarf, um Missstände abzustellen und Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen. Whistleblower stärken so Transparenz und ermöglichen den öffentlichen Diskurs.

Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hat dies erkannt. In seiner Entscheidung zum bereits zitierten Whistleblower-Fall Raphael Halet hat er Mitte Februar noch einmal klargestellt, dass das erhebliche öffentliche Interesse an der Offenlegung derartiger Informationen besteht. Die Ampel-Fraktionen haben sich trotzdem dafür entschieden, Offenlegungen nur in wenigen Ausnahmefällen zu schützen. Wie hat das Frau Falter in der letzten Anhörung kritisch formuliert? "Nur wenn die Hütte brennt." Ohne Whistleblower kann die vierte Gewalt ihrer Kontrollfunktion aber kaum nachkommen.

Auch andere Regelungen in den Gesetzentwürfen stellen eine übermäßige Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit dar, schrecken Whistleblower ab, statt sie zu ermutigen. Das fängt beim sachlichen Anwendungsbereich an, der auf bestimmte Regelungsrechtsverstöße beschränkt ist. Whistleblower, die uns darauf hinweisen, wo eine Regelungslücke besteht, wo das Recht technischen, sozialen und politischen Entwicklungen hinterherhängt, sind auch künftig ungeschützt. Es dürfte in konkreten Fällen kaum vermittelbar sein, warum Hinweise zu gravierenden Missständen nicht geschützt sein sollen, nur weil es die politischen Entscheidungsträger versäumt haben, passende Regelungen zu schaffen.

Noch schwerer vermittelbar dürfte sein, dass sich ausgerechnet die öffentliche Hand gegen Whistleblowing immunisieren kann. Bei Verschlussachen und Angelegenheiten der nationalen Sicherheit soll künftig auch ein Vorrang für internes Whistleblowing herrschen. In Ermangelung klarer Vorgaben und unabhängiger Themen werden bereits jetzt unfassbar viele Informationen als Verschlussachen deklariert und damit der öffentlichen parlamentarischen Kontrolle entzogen. Die vorgesehene Regelung schafft einen zusätzlichen Anreiz, insbesondere illegale, illegitime oder strittige Dinge zu Verschlussachen oder Angelegenheiten der nationalen Sicherheit zu



erklären und so gegen Whistleblowing zu immunisieren.

Zusammenfassend kann man sagen: Gegenüber dem prekären Status quo wird sich diese Situation von vielen Whistleblowern dank dieses Gesetzes und vor allem dank der Vorgaben der EU-Richtlinie verbessern. Ihrer Funktion als Demokratiehelfer wird das Gesetz aber nicht gerecht. Den Schaden davon hat die Gesellschaft als Ganzes. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir können mit der ersten Fragerunde starten. Es liegen einige Wortmeldungen vor und es beginnt Kollegin Wegge.

Abg. **Carmen Wegge** (SPD): Vielen Dank. Ich hätte zwei Fragen an Herrn Dr. Simon Gerdemann. Und zwar, Herr Gerdemann: Ich möchte Ihnen ein Zitat aus dem Plenarprotokoll des Bundesrates vom 10. Februar vorlesen. Vorgetragen wurde es von Staatsminister Eisenreich aus Bayern. Er sagte: "Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es nicht hinnehmbar, dass kleine und mittlere Unternehmen durch diese enormen Anforderungen zusätzlich belastet werden." Ähnlich hat es auch ein Herr aus Hessen vorgetragen im Bundesrat. Und das ist auch ein Narrativ, was wir heute wieder in verschiedensten Rechenbeispielen oder was auch immer gehört haben. Sie hatten in Ihrem Forschungsprojekt tiefen Einblick in Compliance, Unternehmen und Whistleblowing-Szene. Und deswegen würde mich aus Ihrer Sicht noch mal interessieren: Hat dieses Argument aus Ihrer Sicht Substanz? Bürden wir den kleinen und mittleren Unternehmen eine nicht tragbare Belastung auf? Mich würde Ihre Sicht nochmal interessieren.

Und dann als zweite Frage: Sie beschäftigen sich auch mit dem Hinweisgeberschutz im internationalen Vergleich. Und da gab es letztes ein Treffen von Forschenden in dem Bereich, wo Sie auch teilgenommen haben, bei dem aus ganz Europa eben Menschen zusammengekommen sind. Und in der gleichen Rede hatte Herr Staatsminister Eisenreich mal wieder behauptet, dass die Umsetzung, die jetzt vorliegt, im europäischen Vergleich auch zu einem Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen führen kann. Und ich frage mich, ob Sie dazu noch einmal Stellung nehmen könnten: Ist aus

Ihrer Sicht oder im internationalen Vergleich denn tatsächlich ein Wettbewerbsnachteil für Deutschland zu befürchten oder haben Whistleblower/-innen nicht auch tatsächlich positive Auswirkungen auf die Unternehmen? Welchen falschen Vorstellungen könnte Herr Eisenreich aufgesessen sein? Vielen Dank.

Abg. **Dr. Martin Plum** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank auch an alle Sachverständigen für Ihre Zeit, für Ihre einleitenden Stellungnahmen und für Ihre Expertise, die Sie uns heute zur Verfügung stellen. Ich möchte zwei Fragen richten an Herrn Professor Kluth.

Herr Professor Kluth hat uns sehr eindringlich dargelegt, warum wir möglicherweise erstmals mit einem Fall einer willkürlichen Aufspaltung eines Gesetzes zu tun haben. Ich möchte in diesem Zusammenhang zwei Nachfragen stellen: Wie mir scheint, kennzeichnet den Fall eine weitere Besonderheit, nämlich dass wir möglicherweise erstmals einen Fall haben, in dem der Bundestag ein Gesetz beschlossen hat, dieses Gesetz dann nicht die Zustimmung des Bundesrats erhält und erst dann aufgespalten wird. An der Stelle würde ich gerne nochmal explizit nachfragen: Hat es einen solchen Fall, in dem eine Aufspaltung zu einem solch späten Zeitpunkt erfolgt, in der Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland schon einmal gegeben? Und folgt aus diesem späten Zeitpunkt möglicherweise auch etwas für die Prüfung? Denn der Bundestag hat als Gesetzgeber ja eigentlich schon durch seinen Beschluss zum Ausdruck gebracht, dass diese Materie in einem Gesetz zu behandeln ist. Das heißt, er hat von seiner Gestaltungsfreiheit schon einmal Gebrauch gemacht und beschränkt sich ja möglicherweise dadurch auch für die Zukunft ein Stück weit selbst.

Der zweite Punkt betrifft noch mal die Grundlage der Zustimmungspflichtigkeit. Unstreitig haben wir eine Zustimmungspflicht nach Artikel 74 Absatz 2 GG aufgrund der Regelungen, die die Landesbeamten betreffen. Wir haben in dem Gesetzentwurf nun auch Regelungen, die die Länder verpflichten beziehungsweise den Ländern ermöglichen, interne beziehungsweise externe Meldestellen zu errichten. Wenn sie sich dafür entscheiden, das zu tun, haben wir auch



dezidierte Regelungen, die das Verfahren in diesen Meldestellen regeln. Das führt mich zu Artikel 84 Absatz 1 GG, der bisher nicht diskutiert wird bei der Zustimmungspflicht – möglicherweise auch zu Recht – denn wenn der Gesetzgeber hier nicht das Abweichungsrecht der Länder ausgeschlossen hätte, dann würde dieser Artikel auch nicht greifen. Wenn aber das Abweichungsrecht der Länder nicht ausgeschlossen ist, hieße das aus meiner Sicht, dass die Länder dann auch abweichende Regelungen hinsichtlich des Verfahrens für die interne oder externe Meldestelle treffen könnten. Und ich würde mich freuen, wenn Sie dazu auch noch einmal Ihre Einschätzung abgeben könnten.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann geht es weiter mit Kollegin Helling-Plahr.

Abg. **Katrin Helling-Plahr** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Ich möchte gerne Herrn Professor Dr. Klahold bitten, zwei Themen, die er bereits angesprochen hat, weiter zu vertiefen. Zum einen den Bereich der Konzernmeldewege: Da wüsste ich gerne, welche Praxisrelevanz diese Möglichkeit tatsächlich für Unternehmen hat.

Und zum Zweiten möchte ich Sie bitten, auf den Bereich der Anonymität nochmal einzugehen, nachdem er hier ja mehrfach auch von den anderen Sachverständigen angesprochen worden ist. Ist es aus Unternehmersicht nicht unerheblich, ob eine Meldung anonym oder nicht-anonym erfolgt und kommt es nicht viel mehr darauf an, ob ein Hinweis entsprechend substantiiert ist? Und sind anonyme Meldungen im Zweifel nicht sogar substantiiert als nicht-anonyme Meldungen? Und ist es da nicht auch bereits gelebte Praxis, dass auch aufgrund bestehender Rechtsnormen anonyme Meldungen bearbeitet werden in Unternehmen? Vielen Dank!

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Dann hat das Wort Kollegin Bayram.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank auch von meiner Seite. Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Degenhart. Das eine ist: Der jetzige Gesetzentwurf sieht verpflichtende anonyme Meldekanäle vor. Daran wird kritisiert, dass das einen hohen finanziellen und logistischen Aufwand bedeuten würde. Insbesondere für KMUs, das haben wir hier schon

gehört. Wie bewerten Sie die verpflichtende Vorgabe, anonyme Meldekanäle vorzuhalten?

Meine zweite Frage wäre: Wie von der Richtlinie vorgesehen, führt der Gesetzentwurf interne und externe Meldestellen ein. Diese stehen derzeit gleichrangig nebeneinander. Wie würden Sie das bewerten? Werden interne und externe Meldestellen wohl gleichermaßen genutzt werden? Und sehen Sie da Präferenzen, insbesondere in bestimmten Situationen, für die eine oder die andere Option? Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, dann Kollege Krings.

Abg. **Dr. Günter Krings** (CDU/CSU): Ich würde gern eine Frage stellen an Herrn Professor Thüsing, die ähnlich schon an Herrn Professor Kluth gestellt worden ist. Herr Prof. Thüsing ist zwar kein Verfassungsrechtler, aber beobachtet und begleitet Gesetzgebungsvorhaben hier im Bundestag wie wenige andere Wissenschaftler. Deshalb nochmal die Fragen nach Ihrem Erfahrungswissen: Diese Aufspaltung, gerade auch das Verschärfen bei der Umsetzung einer EU-Richtlinie, die dann nochmal in zwei Teile gespalten wird, nachdem ein erster Durchgang schon in den Bundestag gekommen ist und das Ganze schon im Bundesrat und dort nicht abgeschlossen ist. Gibt es da ein Präzedenzfall aus Ihrer langjährigen Erfahrung oder aufgrund von Dingen, die Sie ansonsten aus anderen Quellen wissen? Und vielleicht mal die Erfahrung: Wie geht man normalerweise damit um, wenn der Bundesrat nicht zustimmt? Ist es nicht üblich, dass die Bundesregierung dann von sich aus ein Vermittlungsverfahren beantragt? Ist das nicht der normale Gang? Und vielleicht dann nochmal die Bewertung vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen.

Dann eine zweite Frage an Frau Reppelmund: Ausgehend erstmal von den ja durchaus richtigen oder interessanten Ausführungen von Herrn Werdermann von der Gesellschaft für Freiheitsrechte, die sich freiwillig einem entsprechenden Regime unterwirft. Wäre das nicht auch eine gute Sache? Das ist noch nicht die Frage, aber das ist eine rhetorische Frage, die bei mir jedenfalls die Frage aufbringt: Wenn das für solche Organisationen freiwillig geht, geht das nicht auf Unternehmen freiwillig? Werden die



nicht in der Lage sein, den Nutzen und die Kosten zu vergleichen und dann zum einen oder anderen Ergebnis zu kommen? Die Frage wäre bei dem Kontext, wenn man das pflichtig macht, über die EU-Richtlinie hinausgehend– Wenn Sie das nochmal darlegen, wo man da über die EU-Richtlinie hinausgeht. Steht das aus Ihrer Sicht im Widerspruch zu dem öffentlich verkündeten Belastungsmoratorium des Bundesfinanzministers für die Wirtschaft, vor allem die mittelständische Wirtschaft? Ein Belastungsmoratorium, was ein Versprechen der Öffentlichkeit ist, was ja wahrscheinlich auch, wie alles in der Regierung, abgestimmt und abgesprochen ist. Das wäre die Frage an Frau Reppel.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, dann hat das Wort der Kollege Dieren.

Abg. **Jan Dieren** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage richtet sich an Jana Wömpner vom DGB, und zwar sachlich in Richtung der Vermutungsregelung § 36 Abs. 2, die insbesondere für Arbeitnehmer/-innen, für Beschäftigte wichtig ist im Hinblick auf den Kündigungsschutz. Und zwar steht da in der Sache, dass, wenn nach einer Offenlegung oder nach einer Meldung Repressalien und Benachteiligungen stattfinden, vermutet wird, dass es sich dabei um Repressalien handelt. Wenn das nicht anders dargelegt werden kann, dass es auf gerechtfertigten Gründen basiert. Jetzt hat der Herr Staatsminister Poseck in seiner Rede im Bundesrat davon gesprochen, dass das eine Missinterpretation der Richtlinie sei und er da Missbrauchspotenzial sehen würde, wenn Personen geschützt würden. Mich würde Ihre Einschätzung interessieren, warum das gerade aus Sicht der Beschäftigten so wichtig ist, da eine Beweislastumkehr zu haben und ob Sie die Beurteilung, dass es da Missbrauchspotenzial gäbe, teilen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann hat das Wort nun Kollegin Hierl und dann Frau Renner.

Abg. **Susanne Hierl** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hätte zwei Fragen an Frau Reppel und zwar: Sie hatten zu den anonymen Meldekanälen ausgeführt. Mich würde jetzt nochmal das Verhältnis der internen zu den externen Meldestellen interessieren. Die

Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten den Auftrag, Anreize für die Hinweisgeber zu schaffen, dass die internen Meldestellen bevorzugt werden. Und mich würde interessieren: Könnten Sie vielleicht aus Sicht der Unternehmen das Verhältnis interner Meldestelle zu externer Meldestelle hier ausführen? Kommt aus Ihrer Sicht der Gesetzgeber seiner Verpflichtung nach, hier sinnvolle Anreize für den Hinweisgeber zu setzen, dass er sich an die interne Meldestelle wendet, bevor er dann nach extern geht? Danke schön.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Renner.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen an den Sachverständigen Herrn Zittel. Zum einen noch einmal zur Methodik der Gesetzgebung: Über die Besonderheit, dass wir ein Gesetz in zwei Vorlagen haben, haben wir schon gesprochen. Mich würde jetzt interessieren: Was passiert eigentlich praktisch für den Whistleblower-Schutz, wenn der zustimmungspflichtige Gesetzentwurf erneut nicht den Bundesrat passieren würde?

Das andere ist ein Punkt, den Sie stark machen und ich tatsächlich für eine sozusagen noch Leerstelle in diesem Gesetz halte, ist, dass man bei Verschlussfällen derzeit nicht gewährleisten kann, dass hier auch über Missstände oder sogar Rechtswidrigkeiten informiert werden kann. Wenn das so bleibt, sehe ich die Gefahr, dass man dann gegebenenfalls auch willkürlich einstuft, um zum Beispiel fragwürdige Vorgänge vor der Öffentlichkeit zu verstecken. Dass das nicht ausgedacht ist, sieht man zum Beispiel in Untersuchungsausschüssen. Ich kann das selbst berichten. Da geht eine Vorlage aus dem Bundesnachrichtendienst dort noch „VS-NfD“ ins Parlament und ist plötzlich geheim. Auf dem Weg hierher hat sich das auf drei Stufen hoch geschossen. Und die Frage ist: Braucht es nicht so etwas wie eine externe, unabhängige Kontrolle zu dieser Einstufungspraxis, damit die nicht dazu führt, dass am Ende eben über bestimmte Missstände nicht öffentlich gesprochen werden kann?

Die **Vorsitzende**: Wie der Zufall will, müssen Sie, Herr Zittel, dann auch starten mit den Antworten. Nach dem Regime, dass wir umgekehrter



alphabetischer Reihenfolge vorgehen, haben Sie das Wort.

SV Kosmas Zittel: Was die Frage der Aufspaltung des Gesetzes angeht, hatte man das Gefühl, die Koalition hatte die Wahl zwischen Pest und Cholera. Zum einen: Die Unionsparteien hatten schon in der Großen Koalition klar gemacht und jetzt auch in den Debatten im Bundestag, Bundesrat, dass sie den Whistleblower-Schutz möglichst weit aushöhlen und auch viel Rechtsunsicherheit schaffen wollen, die natürlich abschreckt. In der Praxis muss man sagen, hätten wir, wenn nur eins dieser beiden Gesetze durchkommt, natürlich erstmal ein Zweiklassenrecht im öffentlichen Bereich. Das heißt, Whistleblower auf Bundesebene, also Bundesbeamte, wären deutlich besser geschützt als die Landesbeamten. Das wäre – und das ist vielleicht dann noch die Hoffnung – natürlich nicht EU-richtlinienkonform, denn die EU-Richtlinie hat klar gesagt, dass es eben der Schutz auch für Beamte greifen soll und hat da keine Unterscheidung zwischen Bundes- und Landesbeamten gemacht. Ich weiß auch nicht, ob das so ein gutes Signal an die eigenen Mitarbeiter ist, wenn man die irgendwie schlechter stellt als die Leute auf der Bundesebene.

Zur zweiten Frage, was das Thema Verschluss-sachen angeht: Ja, da ist das Gesetz sicherlich einfach nicht gut. Das zum einen. Die Gefahr besteht sehr, dass man jetzt noch mehr Informationen unter Verschluss stellt, einfach weil man sie gegen Whistleblowing immunisieren kann auf diese Weise. Wir brauchen unabhängige Kontrollen. Das ist eines der Probleme, die wir bei dem Thema haben, dass es kaum unabhängige Kontrollen gibt, dass die Kontrollen in der Regel behördenintern erfolgen. Wir brauchen aber auch sehr klare Einstufungskriterien, denn selbst, wenn wir jetzt eine Kontrollstelle schaffen, kann die natürlich nur anhand von Kriterien überprüfen. Und die Kriterien sind derzeit sehr weich gehalten, sehr weit gehalten und erlauben es, sehr viele Sachen unter Verschluss zu stellen. Was wir natürlich auch brauchen bei so einer externen Überprüfungsstelle ist, dass die mit ausreichend Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet ist. Es werden derzeit unfassbar viele Sachen unter Verschluss gestellt. Da wäre die Stelle kaum mit dem Überprüfen nachgekommen. Da merkt man:

Hier werden Whistleblower sehr wichtig, indem Sie eben darauf hinweisen können: „Liebe Prüfungsstelle, schau mal bitte die und die Verschluss-sache an. Ich habe das Gefühl, da werden Sachen unter Verschluss gestellt, die eben nicht unter Verschluss gestellt werden sollten, sondern auf die ein parlamentarischer und öffentlicher Zugriff möglich sein sollte.“ Danke schön.

Die **Vorsitzende:** Vielen Dank. Dann hatte Frau Wömpner eine Frage von Herrn Dieren.

SV Jana Wömpner: Ja, vielen Dank. Aus unserer Sicht besteht zunächst einmal gar nicht so viel Umsetzungsspielraum, was diese Vermutungsregelung angeht, weil sie ziemlich klar in der Richtlinie festgeschrieben ist, genauer gesagt in Artikel 21 Absatz 5 der Richtlinie, so dass aus unserer Sicht der deutsche Gesetzgeber keine Möglichkeit hätte, von der Vermutungsregelung abzuweichen. Dieser Missbrauchsvorwurf ist letztlich eine Nebelkerze, denn in der Praxis ist es nicht denkbar. Also man müsste sich überlegen: Jemand erfährt, dass er gekündigt werden soll, macht dann schnell eine Meldung zu einem Verstoß, der aber tatsächlich passiert sein muss, weil er nur dann von dem Schutzbereich umfasst wird. Und dann gelingt es dem Arbeitgeber nicht mal, sich zu exkulpieren, also zu sagen: „Mein Kündigungsentschluss beruht gar nicht auf deiner Meldung.“ Wenn der Entschluss, die Kündigung zu ergreifen, aber vorgelagert ist vor der Meldung, dann ist es schlicht nicht denkbar. Deswegen eine absolute Nebelkerze.

Wenn man sich die bestehende Rechtslage für Hinweisgeber/-innen anschaut, ist aber gerade so eine Vermutungsregelung bitter nötig. Die Beweislast, dass der Arbeitgeber eine Maßnahme ergriffen hat, die eine Maßregelung darstellt, liegt im Moment vollständig beim Arbeitnehmer, bei der Arbeitnehmerin. Und bei der Frage, warum eine konkrete Maßnahme ergriffen wird, handelt es sich um eine sogenannte innere Tatsache, weil die Frage, aufgrund welchen Motivs ich handle, in der Regel allein in meinem Kopf ist. Zum Beweis einer solchen inneren Tatsache brauchen wir also nach außen tretende Umstände, wegen derer wir dann darauf schließen können, dass die Maßregelung gerade das Motiv des Handelns war. Hier sind die Arbeitnehmer/-innen in der Regel in erheblicher Beweisnot. Denn wer kann schon in



den Kopf von jemand anderem schauen? Arbeitgeber sagen so gut wie nie "Ich versetz dich jetzt, weil du rechtmäßig deine Rechte in Anspruch genommen hast und ein Fehlverhalten gemeldet hast." Sondern sie werden in der Regel vielmehr andere Gründe, wie beispielsweise eine interne Umstrukturierung oder mangelhafte Arbeitsleistung, vorschieben. Dann das Gegenteil zu beweisen, dass der Arbeitgeber tatsächlich etwas anderes gedacht hat, ist schwer bis unmöglich. Deswegen ist die Beweislastumkehr so elementar wichtig, damit die Arbeitnehmer/-innen nicht nur nach dem Gesetz auf dem Papier geschützt sind, sondern ihre Rechte auch tatsächlich wahrnehmen können.

Aber wie schon im Eingangsstatement gesagt, braucht es noch deutlich mehr. Der Kündigungsschutz muss ausgebaut werden, indem ein eigener Kündigungsschutztatbestand unabhängig von den Voraussetzungen des Kündigungsschutzgesetzes geschaffen wird. Die Möglichkeit der Stellung eines Auflösungsantrages im Kündigungsschutzprozess muss begrenzt werden und das Recht auf Weiterbeschäftigung während des Kündigungsschutzprozesses muss gestärkt werden, weil sonst Arbeitnehmer/-innen unter Umständen jahrelanger Arbeitsplatzverlust droht. Danke.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann hatten wir Fragen von Herrn Dr. Krings an Professor Thüsing.

SV Prof. Dr. Gregor Thüsing: Herzlichen Dank. Ich hoffe, man sieht mich und man hört mich. Sehr herzlichen Dank für die Frage. In der Tat haben wir seit ungefähr 50 Jahren diese Frage: Kann man ein Gesetz aufspalten? Das hat angefangen, soweit ich das verfassungsrechtlich nachprüfen konnte, mit der Entscheidung im 34. Band zur Besoldungsvereinheitlichung von 1972. Und ich habe seitdem alle Entscheidungen einmal auch mithilfe von Assistenten durchblicken lassen, wie weit man denn in diesem Gesetzgebungsverfahren war, als man die Aufspaltung vorgenommen hatte. Und den Fall, den wir jetzt haben, so jedenfalls die glaubhafte Auskunft derer, die die Entscheidungen quergelesen haben, dem Urteil auch zugestimmt haben, einen solchen Fall, wie wir jetzt haben, hatten wir noch nicht.

Das heißt nicht, dass das nicht geht, weil es das noch nicht gegeben hat. Aber es zeigt, dass wir argumentatives Neuland betreten und ich bleibe noch einmal bei meiner Frage: Das Bundesverfassungsgericht hat stets betont, dass wir eine Missbrauchskontrolle vornehmen müssen. Das heißt, es ist nicht eine beliebige Aufspaltung möglich. Und ich frage mich: Was ist denn noch an Missbrauch übrig? Welcher Missbrauch ist denkbar, wenn das kein Missbrauch ist? Weil die Aufspaltung – das sagen auch alle, die am Verfahren beteiligt sind – erfolgt ausschließlich, um wirklich viel in die Zustimmungsfreiheit zu retten. Und den Rest, der dann eben nur zustimmungsbedürftig ist, vielleicht auch nicht mehr zu realisieren. Das heißt, ich wäre hier auch sehr vorsichtig, weil es einen Fall so wie hier noch nicht gegeben hat, weil es auch nicht das ist, was das Grundgesetz so vorsieht. Wir haben in Artikel 77 GG die Regelungen, die sich mit solchen Verfahren beschäftigen. Da heißt es nicht: Wir ziehen den Entwurf zurück, und wir schauen mal, ob wir das anderswo vielleicht trickreicher herbekommen. Sondern dann ist der legitime Weg, um einen Ausgleich zwischen Interessen des Bundesrats und des Bundestages zu bekommen, dass man den Vermittlungsausschuss anruft und dort versucht, zu einer Einigung zu kommen. Und nutzen Sie das doch als eine Chance, um zu einem besseren Gesetz zu kommen. Beim Bürgergeld haben Sie es doch auch wunderbar geschafft, dass Sie mit dem Bundesrat eine Einigung hinbekommen haben, von der viele sagen, sie ist besser geworden. Vielleicht gelingt Ihnen das gleiche auch hier.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, dann geht es weiter mit Frau Reppelmund. Sie hatten Fragen von Herrn Dr. Krings und Frau Susanne Hierl.

SVe Hildegard Reppelmund: Herr Dr. Krings hatte gefragt nach dem Belastungsmoratorium und letztlich muss man hier sagen: Alles, was über die Eins-zu-eins-Umsetzung hinausgeht, gerade, was die Verpflichtung zu bestimmten Meldekanälen betrifft, ist eine zusätzliche Belastung, die nicht notwendig wäre. Und deshalb sollte man auf jeden Fall auf diese Pflicht zum anonymen Meldekanal verzichten oder zumindest kleinere Unternehmen davon ausnehmen. Zum Kommunikationsweg, davon hatte ich schon viel gesprochen: Das wäre die



Mindestanforderung, dass man zumindest den Kommunikationsweg den kleinsten Unternehmen erspart.

Zum Thema Freiwilligkeit: Die Unternehmen wissen ja, dass sie durch Hinweise, die intern gegeben werden, auch ihr Unternehmen verbessern können und haben insofern ein Interesse daran. Das heißt, viele Unternehmen werden das freiwillig machen. Die Größeren machen es ohnehin schon. Also insofern setzen Sie doch bitte auf die Vernunft der Unternehmen und die Freiwilligkeit. Es ist nicht richtig, vom Grundsatz her immer davon auszugehen, dass Unternehmen immer die Bösewichte sind und hier gemäßregelt werden müssen. Der Kollateralschaden ist einfach enorm, wenn man diese Regeln dann für alle anwendbar macht.

Dann gab es die Frage von Frau Hierl zum Thema Verhältnis interner zu externen Meldekanälen und ob die Anreize genug gesetzt werden. Die Richtlinie hat den Mitgliedstaaten mit auf den Weg gegeben, sie mögen Anreize setzen. In dem ursprünglichen Regierungsentwurf war es schlecht, jetzt ist es durch den Bundestag in der letzten Runde etwas besser geworden. Jetzt hat man zumindest ein wenig Anreize gesetzt, aber in der Form, dass die Unternehmen die Anreize setzen sollen. Das ist auch in dem jetzigen Entwurf drin. Das hat ein gewisses Problem zur Folge, weil die Unternehmen dürfen gleichzeitig nicht den externen Meldeweg erschweren. Diese Gratwanderung: Was ist noch Anreiz, um den internen Meldeweg schmackhaft zu machen, gegenüber was ist schon eine Benachteiligung des externen Meldewegs? Das wird jetzt den Unternehmen aufgebürdet, dieses Risiko. Und das ist ein bußgeldbewährtes Risiko. Insofern wäre es besser, wenn man tatsächlich den Auftrag an den Mitgliedstaat, an den Gesetzgeber, ernster nehmen würde und den Anreiz so setzt, dass Beschwerden vorzugsweise intern gemeldet werden sollen und nur ausnahmsweise an die externe Meldestelle. So wird das zum Beispiel auch in Portugal gemacht. Oder dass der interne Meldeweg der bevorzugte Kanal ist als Feststellung in den § 7 reinschreiben. So ist das in Spanien erfolgt. Das wäre sehr wichtig.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann geht es weiter mit Professor Dr. Kluth. Sie haben Fragen vom Kollegen Dr. Plum.

SV Prof. Dr. Winfried Kluth: Vielen Dank für die beiden Fragen. Der erste Aspekt bezieht sich ja nochmal auf die Konstellation „Ablehnung des zustimmungspflichtigen Gesetzes und dann anschließend Aufspaltung des Gesetzes oder des Vorhabens in zwei eigenständige Gesetze“. Es ist von der heutigen üblichen Datenbanksuche her schwierig, solche Fälle rauszufinden. Mir ist jetzt auch keiner direkt bekannt. Und deswegen scheint es mir auch wichtig zu sein, sich die inhaltlichen Besonderheiten vor Augen zu führen. Und zwar liegen die darin, dass der Bundesgesetzgeber, die Bundesregierung, da mit dem ersten integrativen Gesetzesvorschlag deutlich gemacht hat: Beides gehört so eng zusammen, dass es in ein Gesetz gehört und einheitlich geregelt werden sollte. Und da haben wir dann die Zustimmungspflicht aus den beiden Gründen, die wir gleich noch näher betrachten.

Interessant ist ja die Frage: Hätte dieses Gesetz überhaupt auch noch während des Verfahrens aufgespalten werden dürfen und ist das eben praktisch ausgeschlossen, auch mit dem Hinweis auf die Willkür-Grenze? Und hier möchte ich noch mal vertiefend darauf hinweisen, dass es ja um die Umsetzung – und ich sage mal: die einheitliche Umsetzung einer EU-Richtlinie für ganz Deutschland, für den Mitgliedstaat – geht. Und es geht nicht nur um die Frage: Welcher Bereich ist betroffen, ganz oder teilweise? Sondern auch um die inhaltlich kohärente Umsetzung. Und es ist jetzt die zusätzlich spannende Frage, was der EuGH sagen würde, wenn Deutschland in verschiedenen Bereichen die Richtlinie unterschiedlich umsetzt. Mit dieser Frage muss sich auch der Deutsche Bundestag beschäftigen, weil er auch an das Unionsrecht gebunden ist und dem gerecht werden muss. Da habe ich große Zweifel, ob gerade wegen der einheitlichen und effektiven Anwendung des Unionsrechts man das hier mal so oder mal so machen könnte. Abgesehen von der Frage, wenn es hier gar nicht zu einem Gesetzgebungsakt kommen würde.

Und das zweite ist: Letztendlich ist auch schon die Ausflagung des zweiten Gesetzentwurfs als Ergänzung ein Hinweis darauf, dass das Gesetz sonst ein Torso bleibt. Denn eine Ergänzung weist ja eher darauf hin, dass uns etwas fehlt. Und das ist ja in der Tat richtig: Es fehlt die vollständige



Umsetzung der Richtlinie und es fehlt auch eine einheitliche Gleichbehandlung aller vom Anwendungsbereich der Richtlinie betroffenen Normadressaten. Normadressaten sind ja schon aufgrund der Richtlinie auch die Bereiche der Länder, die im zweiten Gesetz erfasst werden. Und das macht es deutlich, dass es hier nicht nur um rein formales Aufsplittungsverbot geht, sondern dass wir auch erhebliche materielle, rechtliche Gründe für den Schluss haben, dass es nicht aufgesplittet werden darf und kann.

Der zweite Punkt betraf die Rolle von Artikel 84 Absatz 1 GG, nämlich den Aspekt, wie viel Freiraum und wie viel Spielräume hier die Länder unter dem Aspekt des Verwaltungsverfahrens haben. In der Tat würde sich bei der Verfahrensgestaltung im Rahmen der Meldestellen um Verwaltungsverfahren im verfassungsrechtlich weiterem Sinne handeln. Vermutlich ist das Verwaltungsverfahrensgesetz – da müsste man jetzt im Einzelnen prüfen, was hinten rauskommt – gar nicht so direkt anwendbar, aber das lasse ich mal dahingestellt. Es ist ein Verwaltungsverfahren im weiteren Sinne. Und da sagt der Artikel 84 GG natürlich, ein Abweichungsverbot muss explizit geregelt werden. Allerdings – und da kommen wir auch in ein neues Problemfeld, das ich auch vorher noch gar nicht so genau durchdacht habe: Wenn die Richtlinie einheitlich umgesetzt werden muss, dann natürlich dürfen auch diese Spielräume beim Verwaltungsverfahren nicht allzu groß sein. Das heißt, da sind wir auch in der gleichen Problematik, dass man sich das genauer anschauen kann und auch anschauen muss, weil die effektive und einheitliche Umsetzung der Richtlinie im Rechtsraum des Mitgliedstaates auch dort bestimmte Grenzen setzt. Aber das kann ich jetzt nur extemporieren. Das wäre eine nicht ganz triviale weitere Rechtsfrage, die dieser Gesetzentwurf, der insofern auch viel Anlass zu weiterem Nachdenken unter diesem Gesichtspunkt gibt, aufwirft. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Professor Dr. Kluth. Es geht weiter mit Professor Dr. Klahold. Sie hatten zwei Fragen von Kollegen.

SV Prof. Dr. Christoph Klahold: Vielen Dank. Es wurde gefragt nach der Praxisrelevanz der Konzern-Meldewege. Da kann ich nur sagen,

diese ist ausgesprochen hoch. Die Relevanz-Unternehmen sind jedenfalls bei entsprechendem Risikoprofil verpflichtet, Compliance-Programme einzuführen. Sie haben aber ein großes Organisationsermessen bei der Ausgestaltung. Davon machen eigentlich alle Gebrauch, indem sie die Ressourcen und auch die Aufgaben bündeln, häufig in der Konzernobergesellschaft. Und dort sitzen dann die Leute, die die Themen können, die Profis, die das machen, die wissen, wie man interne Untersuchungen beispielsweise datenschutzkonform durchführt, wie man dann auch weiter vorangeht, sollte sich herausstellen, dass der Verstoß tatsächlich eingetreten ist, die Folgemaßnahmen definieren und so weiter.

Neben diesem Erfahrungsschatz und neben natürlich auch der Effizienz, die eine solche Bündelung ermöglicht, gibt es aber auch noch einen ganz entscheidenden weiteren Aspekt, denn ich habe dann doch das Risiko deutlich minimiert, dass ich Interessenkonflikte habe und damit erhöhe ich den Schutz der Hinweisgeber. Nach meiner Erfahrung ist es so: Je näher dran jemand ist an einer solchen Meldung – in einem kleineren Unternehmen der Geschäftsführer – desto größer ist eigentlich die Neigung, sich nicht unbedingt nach dem Sachverhalt erstmal auszurichten und den verstehen zu wollen, sondern vielleicht erstmal wissen zu wollen, wer da eigentlich die Meldung abgegeben hat. Und das entzerren Sie natürlich, wenn Sie das auf Konzernebene bündeln, weil Sie dann Leute haben, denen das vollkommen egal ist, die ein Interesse daran haben, den Sachverhalt aufzuklären. Am Ende ist das arbeitsteilig: Wenn Sie dazu kommen, dass ein Verstoß tatsächlich eingetreten ist, der beispielsweise Sanktionen nach sich ziehen muss oder andere rechtliche Maßnahmen nach sich ziehen muss, dann ist das natürlich auf Ebene der jeweils unmittelbar betroffenen Gesellschaft durchzuführen. Und da braucht man die lokale Geschäftsführung, vielleicht die lokale Personalabteilung oder was auch immer, um zu klären, was die Folgemaßnahmen sein sollen. Aber die Arbeitsteilung funktioniert und das lässt sich in der Praxis gut umsetzen. Insofern sind Konzernmeldewege aus unserer Sicht sehr wichtig, um effektiv und effizient das Gesetz umzusetzen und Hinweisgeber zu schützen.



Die zweite Frage war nach der Anonymität: Ja, ich sehe es so, das ist sicherlich vollkommen unerheblich für eine Compliance-Abteilung, ob der Hinweis anonym gemacht wird oder ob er mit Namensnennung gemacht wird. Am Ende geht es darum, ob da was dran ist oder nicht, ob das substantiell ist oder nicht. In der Praxis kann ich sagen, dass insbesondere in den Fällen, wo es dann eher in Richtung bösgläubiges Denunziantentum ausgelebt wird, das eigentlich doch sehr schnell bei Beginn der internen Aufarbeitung gemerkt wird. Da spielt es eigentlich keine Rolle, ob jemand seinen Namen sagt oder unter falscher Identität auftritt oder eben anonym. Das merkt man eigentlich relativ schnell, wenn das bösgläubig gemacht wird. Entscheidend ist insofern die Frage: Ist das substantiell oder ist es das nicht? Gibt es mehr anonyme Hinweise oder wenige?

Vielleicht auch mal ein Punkt, der auch gesagt werden muss: Ich meine, Unternehmen bekommen relativ viele Hinweise, gutgläubige Hinweise auf Fehlverhalten. Ich würde sagen, ungefähr – je nach Unternehmen – zwischen 10 % und einem Drittel ist an den Fällen überhaupt was dran. Die meisten Fälle sind relativ schnell dahingehend zu klären, dass es keine Rechtsverstöße sind, vielleicht interne Prozessschwächen, die angesprochen werden, aber jedenfalls keine Rechtsverstöße. Und in den allerseltensten Fällen geht es um Verstöße gegen Straf- und Ordnungswidrigkeiten. Hinzu kommt: Bei international ausgerichteten Unternehmen ist man häufig in nicht im deutschen Rechtsraum, sondern in anderen Rechtsordnungen. Aber auch wenn man das mit rein nimmt, bleibt der Anteil der Verstöße eher unterhalb von einem Drittel.

Ist das sozusagen besser oder schlechter, anonym Hinweise zu machen? Ich glaube, das Entscheidende ist, dass die Mitarbeitenden Vertrauen in die Compliance-Organisation haben, Vertrauen haben auch darin, dass man sich vernünftig mit den Hinweisen auseinandersetzt und eben nicht darauf aus ist, den Hinweisgeber zu sanktionieren oder zu kündigen, sondern eben den Sachverhalt aufklären möchte. Insofern, glaube ich, ist eins klar: Unternehmen sind verpflichtet, auch anonymen Hinweisen nachzugehen und ich würde aus meiner Sicht sagen, sie sind gut beraten, Meldekanäle zu

schaffen, die auch so ausgestaltet sind, dass auch der anonyme Hinweis aufgenommen werden kann und auch eine Kommunikation möglich ist. Ob das für alle Unternehmen gelten muss oder ob man welche ausnimmt, da man drüber diskutieren. Die Pool-Lösung nach § 14 Absatz 2 ermöglicht zumindest schon mal bei bis 249 Mitarbeiter, dass man auch das vielleicht über einen externen Dienstleister nicht allein stemmen muss, sondern sich da mit anderen Unternehmen zusammensetzen muss. Es gibt Möglichkeiten.

Ich sagte schon: Längere Übergangsfristen könnte man einführen, um den Unternehmen den Raum zu geben, das umzusetzen, jedenfalls im Bereich der größeren Unternehmen. Damit meine ich nicht nur die börsennotierten Unternehmen, sondern eigentlich auch international agierende Mittelständler. Insofern halte ich das für ein sehr sinnvolles Tool.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann hat jetzt Herr Dr. Gerdemann die Gelegenheit zur Antwort auf Fragen von Frau Wegge.

SV Dr. Simon Gerdemann: Herzlichen Dank. Beide Fragen betrafen in meinem Fall das Verfahren im Bundesrat und die Argumente im Bundesrat. Da muss ich mit etwas beginnen, was wie ein vergiftetes Argument klingt, aber nicht so gemeint ist: Wenn es darum geht, ob die Gründe des Bundesrates zutreffend sind, ist es schwierig zu erkennen, welche Gründe er vorgetragen hat. Es ist nicht ganz klar.

Das Hauptargument zur ersten Frage war, dass gerade der Mittelstand und gerade kleinere Unternehmen mit diesem Gesetz, so wie es formuliert ist, wirtschaftlich besonders stark in Mitleidenschaft gezogen würden. Da ist die Frage: Wie sollte man es sonst machen? Also wir haben – das muss man vielleicht auch noch mal sagen – die Pflicht zur Einrichtung von Meldestellen in Unternehmen ab 50 Mitarbeitern. Das ist unionsrechtlich vorgegeben. Da hat der deutsche Gesetzgeber keinen Spielraum. Das Einzige, was sich durch eine Verzögerung verändert sind, die Strafzahlungen, die Deutschland vermutlich zahlen wird und damit die Kosten für den Steuerzahler. Zu versuchen zu verhindern oder runterzufahren, dass diese internen Meldestellen eingerichtet werden, ist etwas, mit dem man wenig Erfolg haben wird.



Die andere Frage ist dann – so würde ich das zum Teil auslegen- was gemeint ist – die konkrete Ausgestaltung, sprich die Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs. Dass dadurch den kleineren Unternehmen Kosten entstehen, die sie nicht tragen können. Das wurde schon mehrfach gesagt: Durch die Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs werden sich die Kosten reduzieren und nicht erhöhen. Das ist das, was ich quasi in allen Bereichen auch international mitbekommen habe, in der Forschung als auch in der Praxis. Denn die Abgrenzungsschwierigkeiten, die sonst entstehen, vielleicht kann man die mal ganz kurz an einem Beispiel klarmachen: Wenn man tatsächlich eine Eins-zu-eins-Umsetzung wählt, sodass nur Meldungen nach Unionsrecht geschützt wären, ist es richtig, dass die Meldestelle jedes Mal, um überhaupt Zuständigkeiten und so weiter zu klären, erstmal prüfen müsste: Ist dieses Gesetz – und das sieht man ihm ja nicht an – mit unionsrechtlichem Hintergrund oder nicht?

Dass diese Prüfung auch sehr genau durchgeführt werden wird, ergibt sich schon daraus, dass die Person selbst ein sehr erhebliches Interesse hat, die Prüfung nicht falsch zu machen. Denn es gibt nach dem Gesetz und auch nach der Richtlinie ein Vertraulichkeitsgebot, das sanktionsbewehrt ist. Das heißt, wenn ich die Identität der Person herausgebe, folgen Sanktionen daraus. Im Fall der konkreten Person, die zuständig ist, bis zu hunderttausend Euro in Extremfällen. Das heißt, man hat ein erhebliches Interesse, die Sache richtig zu machen.

Das Problem ist nur: Nach dem Hinweisgeberschutzgesetz und nach den Regeln, die bis jetzt gelten, die eigentlich keine klaren Regeln haben, kann es sehr unterschiedliche Regelungen dazu geben, wann man die Identität rausgeben kann oder muss. Es kann sein, dass ich außerhalb des Anwendungsbereichs des Gesetzes verpflichtet bin, zum Beispiel einer Beschuldigten mitzuteilen, von wem der Hinweis kommt. Es kann aber gleichzeitig sein, dass das nach dem Hinweisgeberschutz verboten ist und ich, wenn ich die Informationen dann weitergebe, tatsächlich mit erheblichen Sanktionen zu rechnen habe – sowohl persönlich als auch für das Unternehmen, da kann es potenziell nochmal höher gehen. Das heißt, wenn überhaupt jemals

eine Prüfung in einer Compliance-Abteilung intensiv durchgeführt wird, dann ist es diese, dass sie ansonsten erhebliche finanzielle Konsequenzen für alle Beteiligten mit sich bringt. Also vor dieser Unterschiedlichkeitsbehandlung – jenseits anderer rechtspolitischer Überlegungen – gilt es, die Compliance-Abteilung sehr stark zu bewahren. Das heißt, die Sorge, dass die jetzige Ausgestaltung besonders teuer ist.

Das Einzige, was eine Frage ist, die man da einbringen kann, die auch gekommen ist, sind die anonymen Meldekanäle, ob man möchte oder nicht. Auch da muss man nicht unbedingt auf eine technische Lösung aus der Wirtschaft zurückgreifen. Das wird zum Teil von den Anbietern so gesagt. Es würde im Grunde genommen nach der jetzigen Ausgestaltung meines Erachtens ausreichen, wenn man sich eine kostenlose E-Mail-Adresse bei GMX holt und dann mit falschen E-Mail-Adressen entsprechend senden kann. Das ist auch rückverfolgbar. Ist vielleicht nicht das Schönste, aber es würde problemlos gehen für ein kleines Unternehmen.

Die zweite Frage, die ich noch kurz beantworten möchte: Ist tatsächlich ein Wettbewerbsnachteil zu befürchten? Da muss man sehen: Deutschland ist eines der letzten Länder, was diese Umsetzung gemacht hat. Und es ist auch nicht unbedingt Vorreiter im Hinweisgeberschutz bereits vor der Richtlinie gewesen. Das heißt, viele Länder hatten bereits vor der Richtlinie eigene Whistleblower-Schutzgesetze, die – soweit ersichtlich – auch eher zu Vorteilen geführt haben bei der Korruptionsbekämpfung und nicht zu Nachteilen für die Wirtschaft. Diese Regel mit den 50 Mitarbeitern, zum Beispiel, mit Blick auf die Einrichtung der internen Meldestellen, die stammt aus Frankreich und die gibt es da schon lange.

Wenn wir uns die Trends ansehen, dann ist bei Umsetzung in ganz Europa ein Trend zur Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs klar zu beobachten. In einigen Ländern geht es auch noch deutlich weiter. Vielleicht noch ganz kurz: In Schweden gibt es eine sehr lange verfassungsrechtliche Tradition zur Offenlegung, die ist in vielen Bereichen unfassbar viel weiter als das, was wir als Mindestmaß umsetzen mit dem Gesetz. Auch Schweden geht es wirtschaftlich noch gut. Deswegen würde ich die



Risiken da auch im internationalen Wettbewerb für eher gering einschätzen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann als Letzter in dieser Runde hat Dr. Degenhart Gelegenheit zur Antwort auf Fragen von Frau Bayram.

SV Dr. Maximilian Degenhart: Fragen zum finanziellen und logistischen Aufwand gerade für KMUs und nach dem Verhältnis der internen und externen Meldestellen. Zu dem finanziellen und logistischen Aufwand ist zu sagen, dass wir aktuell – das fiel schon mehrfach in der Anhörung – ein Preislevel haben zwischen 50 € und 100 € für kleinere Lösungen für kleinere und mittlere Unternehmen. Es kommen fast täglich neue Anbieter dazu, die Software-Angebote anbieten. Es gibt immer mehr Verbände, die eigene Infrastrukturlösungen sich überlegen und anbieten und zudem Know-how für Mitgliedsunternehmen zur Verfügung stellen. Es ist noch Zeit für die entsprechenden Unternehmen, nämlich bis 2025. Die genannten Entwicklungen werden sich in diesem Zeitraum sicherlich noch verstärken.

Hinzu kommt, Herr Prof. Dr. Klahold sagte es gerade, dass sich Unternehmen bis zu 249 Beschäftigte zusammenschließen können, Pool-Lösungen entwickeln können und das gerade in Kombination mit Verbandslösungen dazu führen könnte, dass der finanzielle Mehraufwand kaum bemerkbar sein dürfte für KMUs, wenn Verbände entsprechende Lösungen entwickeln, wovon ich aktuell ausgehe.

Zur zweiten Frage: Wie wird sich der Hinweisgeber verhalten im Verhältnis interne und externe Meldestelle? Hier ist erstmal zu sagen: Konkurrenz belebt das Geschäft. Die Regelung soll die Unternehmen motivieren, selbst sorgfältige, vertrauenswürdige Hinweisgebersysteme zu implementieren. Ein Praxisblick von mir: Wir selbst haben in unserem Unternehmen über 100 Hinweisgebersysteme gerade für kleinere und mittlere Unternehmen implementiert. Es gibt praktisch keine böswilligen, denunziatorischen Hinweise. Oft gibt es Hinweise zu Fehlentwicklungen, an deren Kenntnis der Arbeitgeber auch Interesse hat. Die Hinweisgeber sind in der Regel motiviert, sind in der Regel gutgläubig, wollen im Unternehmen etwas verändern. Das heißt, sie haben die Motivation,

sich erstmal an das Unternehmen selbst zu wenden und nicht an eine externe Meldestelle, um dort Kollegen oder das Unternehmen in irgendeiner Form dranzuhängen, zu denunzieren. In diesem Sinne ist davon auszugehen – meine Praxisperspektive –, dass sich der Hinweisgeber bzw. die Hinweisgeberin weiterhin zuerst an die interne Meldestelle wendet, nicht an die externe Meldestelle.

Dies dürfte nur dann anders aussehen, wenn das interne Hinweisgebersystem, die interne Meldestelle nicht vertrauenswürdig besetzt ist. Ganz klassisch: Der Geschäftsführer macht einen Aushang, sagt: "Meine Tür ist offen, schriftliche Hinweise gerne in den Geschäftszeiten vorbeibringen und dann wird auch vertraulich reagiert und innerhalb von zwei Wochen gibt es eine Rückmeldung." Diese drastischen Beispiele – jetzt ein bisschen extremer formuliert – gibt es heute noch in manchen Unternehmen. Diese Vorgehensweise wird natürlich unter Druck gesetzt, wenn ich ein internes Hinweisgebersystem habe in dieser Art, das durch externe Lösung jeden Tag gechallenged wird. In diesem Sinne belebt Konkurrenz das Geschäft. So lang die interne Hinweisgeberstelle sorgfältig geführt wird, wird sich der Hinweisgeber weiterhin an die interne Stelle wenden und nicht an die externe.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir können noch eine etwas kürzere zweite Runde anschließen, und es hat sich Frau Wegge gemeldet.

Abg. **Carmen Wegge** (SPD): Vielen Dank. Ich hätte noch zwei Fragen an Frau Schloussen. Auch Ihnen möchte ich gerne ein Zitat von Staatsminister Eisenreich vorhalten. In der gleichen Plenarsitzung hat er gesagt: "Das Gesetz geht beim sachlichen Anwendungsbereich sehr weit über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Diese enorme Ausweitung des Anwendungsbereichs ist weder europarechtlich geboten, noch mit vertretbarem Aufwand, insbesondere für die kleinen, mittleren Unternehmen, leistbar. Sie ist auch nicht erforderlich für effektiven Hinweisgeberschutz." Dieses Narrativ, das hat man heute auch wieder gesehen, hält sich sehr hartnäckig. Ich erinnere mich natürlich trotzdem gern an Richtlinienumsetzungen, wo wir deutlich über den Anwendungsbereich hinausgegangen sind mit der Union, zum Beispiel die Umsetzung der



Feuerwaffenrichtlinie. Aber vielleicht können Sie ja nochmal genauer darlegen, ob eine Ausweitung des Anwendungsbereichs aus Ihrer Sicht erforderlich erscheint für einen effektiven Hinweisgeberschutz oder nicht. Ist ja auch schon in Teilen angeklungen bei Ihrer Stellungnahme.

Und daran auch nochmal anschließend als zweite Frage zu den anonymen Meldewegen, auch hier die Notwendigkeit, ob es diese gibt oder nicht. Sie hatten ja schon auf das deutsche Strafrecht hingewiesen. Aber könnten Sie vielleicht auch hier nochmal sagen, ob es aus Ihrer Sicht eine unverhältnismäßige Erweiterung des Anwendungsbereichs ist? Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Dann hat Dr. Plum das Wort.

Abg. **Dr. Martin Plum** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich möchte noch mal zwei Fragen an Herrn Professor Dr. Kluth richten. Wenn wir uns die Gesetzentwürfe anschauen, dann gibt es eine weitere Besonderheit, die für die verfassungsrechtliche Beurteilung vielleicht nicht ganz unbedeutend ist: Es ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens beider Gesetze. Wir haben es so vorgesehen, dass das erste, nicht zustimmungspflichtige Gesetz einen Monat nach Verkündung in Kraft treten soll und das zweite, zustimmungspflichtige Gesetz einen Tag nach Verkündung und dass der Gesetzentwurf auch offen einräumt, dass das so gewollt ist, dass dieses zweite Gesetz früher in Kraft tritt, damit das erste Gesetz von vornherein geändert in Kraft tritt. Deutlicher kann man meines Erachtens erstens nicht zeigen, dass beides zusammengehört und auch zusammen gedacht werden soll. Deutlicher kann man meines Erachtens auch nicht die materiell-rechtliche Verknüpfung beider Gesetze zum Ausdruck bringen. Und ich würde mich freuen, wenn Sie das auch nochmal aus verfassungsrechtlicher Sicht beurteilen könnten.

Zum Zweiten, wenn das zweite Gesetz wiederum nicht die Zustimmung des Bundesrates erhalten sollte, und es dann – sei es auf Initiative von Bundesregierung, Bundestag oder Bundesrat – zu einem Vermittlungsverfahren kommen sollte, ist dann nur das zweite Gesetz Gegenstand dieses Vermittlungsverfahrens oder muss wegen der engen, auch materiell-rechtlichen Verknüpfung nicht zwischen Bund und Ländern auch über beide Gesetze verhandelt werden?

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann hat Frau Helling-Plahr das Wort.

Abg. **Katrin Helling-Plahr** (FDP): Vielen Dank. Ich möchte gerne noch mal Professor Dr. Klahold fragen: Zum einen zum sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzentwurfes, wie Sie den bewerten.

Und auf der anderen Seite hatten Sie zu Beginn auch die Frage von Anreizen zur Nutzung interner Meldewege angesprochen. Welchen psychologischen Mehrwert hätte denn aus Ihrer Sicht die explizite Aufnahme von Anreizen für interne Meldewege?

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann kann Frau Bayram noch eine weitere Frage stellen bzw. zwei.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Und zwar habe ich zwei Fragen an den Herrn Werdermann. Bei der einen handelt es sich darum, dass der Anwendungsbereich in dem Entwurf über das hinausgeht, was von der Richtlinie aus vorgeschrieben wurde. Das wurde – das haben Sie heute wieder gehört – von manchen kritisiert, als zu weit erachtet. Vielleicht können Sie dazu ausführen, wie Sie das sehen.

Und meine zweite Frage wäre zu der Aufspaltung des Gesetzes. Das wurde jetzt auch mehrfach erörtert und Sie waren auch bei der letzten Anhörung dabei, wie Sie ausgeführt haben. Die Koalitionäre haben sich jetzt entschieden, das so inhaltsgleich erneut einzubringen, aber eben aufzuteilen nach Einspruchs- und Zustimmungsgesetz. Das wird hier problematisiert und auch teilweise als undemokratisch eingeordnet. Vielleicht können Sie ausführen, wie Sie das sehen. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Jetzt hat Frau Renner das Wort.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage erneut an Herrn Zittel und eine würde ich gern an Frau Wömpner richten. Herr Zittel: Gelegentlich hört man, wenn man argumentiert, der Anwendungsbereich müsse noch erweitert werden, Missstände, unethisches Verhalten, das seien Begriffe, die juristisch formal nicht zu fassen seien. Was würden Sie diesem Argument entgegenhalten?



Und Frau Wömpner, mich würde interessieren: Jetzt auf der Ebene der Unternehmen, da geht es oft um die Befürchtungen, dass mit dem Öffentlichwerden Reputationsverlust einherginge oder ein Schaden entstehen würde. Sind Ihnen denn Fälle bekannt, wo im Zuge von Whistleblowing tatsächlich zum Beispiel materieller Schaden entstanden ist? Oder ist das mehr ein Argument, um insgesamt diesen Hinweisgeberschutz abzuwehren?

Die **Vorsitzende**: Dann ist der Letzte in dieser Runde, soweit ich das überblicke, Herr Dr. Krings.

Abg. **Dr. Günter Krings** (CDU/CSU): Vielen Dank. Eine Frage an Professor Dr. Thüsing: Wir beschäftigen uns zu Recht mit dem Schutz von Hinweisgebern. Nun, das ist nicht nur europarechtlich, sondern auch politisch ein wichtiges Ziel. Aber es geht natürlich nicht nur um Menschen auf der Seite, sondern es geht auch um Drittbetroffene. Das sind auch echte Menschen aus Fleisch und Blut, die vielleicht mit berechtigten oder unberechtigten Anschuldigungen von Fehlverhalten durch solche Meldungen konfrontiert werden. Von daher die konkrete Frage: Wird der von einem Hinweis oder einer Offenlegung Betroffene durch das Hinweisgeberschutzgesetz, so wie es uns jetzt erneut vorgelegt wird, ausreichend geschützt, insbesondere was auch immaterielle Schäden anbelangt, und insbesondere auch, was fahrlässige Meldungen oder das Offenlegen unrichtiger Informationen anbelangt? Und lässt das Europarecht hier mehr zu? Wäre ein Mehr an Schutz hier auch legitim?

Und eine kurze Frage vielleicht noch an Professor Dr. Kluth: Eben ist es in der Tat von Frau Bayram auch nochmal erwähnt worden, von Ihnen ja auch dargelegt: der Vorwurf nicht nur, sondern die Feststellung der Verfassungswidrigkeit. Udemokratisch habe ich jetzt gar nicht gesagt. Verfassungswidrig reicht mir schon als Verdikt. Aber wenn man davon sogar mal absieht, wie würden Sie denn dieses Vorgehen der Bundesregierung bzw. der Ampelmehrheit unter der Frage – das ist eines Ihrer Forschungsgebiete – der Legistik, also der guten Gesetzgebung, ansehen? Sollte das vielleicht beispielgebend werden oder ist das vielleicht ein besonders schlechtes Beispiel von Gesetzgebungsarbeit?

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann fangen wir nun wieder in alphabetischer Reihenfolge an und deshalb beginnt Herr Prof. Dr. Klahold mit Fragen von Frau Helling-Plahr.

SV **Prof. Dr. Christoph Klahold**: Vielen Dank. Zunächst zur psychologischen Wirkung von Anreizen für das interne Meldewesen. Ich glaube, das Gesetz lässt ja zum Glück relativ viel Spielraum und gibt nicht vor, wie diese Anreize auszugestalten sind. Denn ich glaube, das muss man in der Praxis dann beurteilen. Aber dass es richtig ist, für die interne Meldung zu werben, dass es richtig ist, dort zunächst zu ermitteln, ist einfach allein schon deshalb notwendig, weil die Unternehmen ja ein eigenes Interesse haben, den Sachen nachzugehen und weil sie auch über die Informationen verfügen, weil sie die Folgemaßnahmen beschließen können. Das sollte man einfach klar machen. Am Ende ist das für mich wirklich in erster Linie die Frage: Schaffe ich es, Vertrauen in das Hinweisgebersystem zu begründen? Schaffe ich auch klarzumachen, dass das nicht eine interne Staatsanwaltschaft ist, die da unterwegs ist, sondern dass es im Unternehmensinteresse ist, diesen Sachverhalten nachzugehen? Dass das dann auch generalpräventiv eine Wechselwirkung hat auf die Vorbeugung von Rechtsverstößen? Wenn mir das gelingt, dann ist, glaube ich, viel gewonnen. Und dann ist das auch für mich zu verstehen unter diesem etwas unklaren Begriff des Anreizsystems: Finanzielle Anreize sind damit in erster Linie mal nicht gemeint.

Zum sachlichen Anwendungsbereich. Ich glaube, da ist es wichtig, dass wir Klarheit haben, was der Schutzbereich ist, dass am Ende des Tages Unternehmen ein Interesse daran haben, die Dinge auch einheitlich zu behandeln und nicht etwa jetzt differenzieren zu müssen, je nachdem, wie der sachliche Anwendungsbereich ausgestaltet ist. Sondern dass wir klare, einfache Prozesse haben, das sollte im Fokus stehen. Für Unternehmen, die sich entschlossen haben, ein Hinweisgeber-System einzuführen, sind ja die einzelnen Regelungen, die vorgesehen sind, nicht unbotmäßig und auch nicht überraschend oder schwierig. Das wird sich in der Praxis umsetzen lassen. Deshalb ist es eigentlich eher besser, da mehr reinzupacken, um eine Differenzierung zu vermeiden, die am Ende nur dazu führt, dass man



lange Vorabprüfungen machen muss und damit verliert man Zeit, und die Zeit ist aber möglicherweise wichtig, um Sachverhalte aufzuklären, um die Legalität wiederherzustellen, sollte sie tatsächlich belastet sein, sollten Verstöße noch andauern. Das wären die beiden Punkte, die ich dazu sehe.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann geht es weiter mit Professor Dr. Kluth zu den Fragen von Herrn Dr. Plum und Herrn Dr. Krings.

SV Prof. Dr. Winfried Kluth: Was die erste Frage angeht: Welche Bedeutung haben die Regelungen zum Inkrafttreten? Einmal einen Monat einen Tag, um daraus die inhaltliche Verknüpfung beider Gesetze abzuleiten. Ich denke, hier wird deutlich, was ja auch im Titel "Ergänzung" zum Ausdruck kommt, dass die beiden Gesetze inhaltlich verbunden sind. Allerdings würde ich das noch nicht mal als das stärkste Argument, dieses formale Argument, betrachten, sondern vielleicht nochmal einen anderen Gedankengang vorbringen: Wie könnte man das Gesetz eigentlich willkürfrei aufsplitten oder hätte es vorher willkürfrei aufsplitten können? Dann hätte man meines Erachtens den Bereich der Wirtschaft vom Bereich des Staates, Beamten und Gerichten trennen können. Beim Bereich von Beamten und Gerichten sehe ich überhaupt keine nachvollziehbare Möglichkeit, das unterschiedlich zu behandeln. Da gibt es einfach keine Gründe, das unterschiedlich zu behandeln. Und wenn Sie aufmerksam auch den Sachverständigen, die sich inhaltlich geäußert haben, gefolgt sind: Es gab nicht einen leisesten Vorschlag an irgendeiner Stelle, irgendwelche Unterschiede in dieser Hinsicht zu machen. Das heißt, es gibt da keine Sachgründe für unterschiedliche Regelungen. Was den zweiten Punkt betrifft: Was ist Gegenstand eines Vermittlungsverfahrens? Wenn der Vermittlungsausschuss angerufen wird, dann ist aus der Perspektive des Bundestags natürlich die gesamte Materie hier relevant. Also beide Gesetze - alles andere wäre aus der Sicht des Bundesrates eben auch widersprüchlich. Und es ist aus der Perspektive des Bundesverfassungsgerichts auch kein Problem. Das Bundesverfassungsgericht verlangt lediglich, dass es sich um Punkte handeln muss, also um Regelungsgegenstände, die zuvor Gegenstand der parlamentarischen Erörterung - also im Plenum

und in den Ausschüssen - waren. Und das gilt für beide Gesetze, so dass wir hier auch eine umfassende Verhandlungs- und Beratungsmöglichkeit haben. Und das muss auch so sein, weil ansonsten der Einwand, der Anlass ist für die Anrufung des Vermittlungsausschusses, dass der Bundesrat eine Mitgestaltungskompetenz für die Gesamtmaterie verlangt, sonst nicht umgesetzt werden könnte. Der dritte Punkt: Was ist gute Gesetzgebung, oder ist das keine gute Gesetzgebung? Da würde ich auf die Habilitationsschrift, die es zum Thema "gute Gesetzgebung" beziehungsweise genauer gesagt "rationale Gesetzgebung", die es vor einiger Zeit gegeben hat, hinweisen. Die großen Raum der Rationalität von Kompromissen gewidmet hat. Eben, gute Gesetzgebung schließt auch, wie das Grundgesetz uns selber zeigt, die Suche nach Kompromissen ein. Wo es zwischen Bundestag und Bundesrat Divergenzen gibt. Auch schon vorher in den Beratungen des Bundestages. Und insofern würde ich, würde das vollkommen sich verschließen vor solchen Kompromissen und der Suche nach Kompromissen, jedenfalls nicht als gute Gesetzgebung bezeichnet. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Bei uns geht es weiter mit Frau Schloussen und zwei Fragen von Frau Wegge.

Sve Louisa Schloussen: Gerne. Erstens ging es um den sachlichen Anwendungsbereich und inwiefern diese Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs einen Mehraufwand für die Unternehmen, insbesondere für KMUs, auslöst und inwiefern eine solche Erweiterung erforderlich ist für den Hinweisgeberschutz. Zum ersten Mal ist festzuhalten, inwiefern der sachliche Anwendungsbereich hier überhaupt erweitert wurde. Letztendlich haben wir nur Straftaten miteinbezogen und Bußgeldtatbestände, diese aber auch nur, insofern sie Leben, Leib, Gesundheit oder die Rechte von Beschäftigten und Vertretungsorganen betreffen. Das heißt, wenn eine Meldung eingeht und ein Sachverhalt gemeldet wird, der zum Beispiel eine Straftat erfüllt, kann sich das Unternehmen auch dort auf die Prüfung der nationalen Straftatbestände konzentrieren und muss nicht mehr diesen unionsrechtlichen Rattenschwanz prüfen, den ich vorhin in meiner Stellungnahme geschildert habe. Das heißt, die Prüfung



vereinfacht sich auch für die Unternehmen erheblich, sodass mir nicht klar ist, inwiefern sich der Prüfaufwand durch diese Erweiterung erhöht.

Und einen weiteren Punkt hatte Herr Prof. Dr. Klahold mehrmals angesprochen: Dass es ja auch wegen der Legalitätspflicht ein Interesse der Unternehmen sein sollte, von Straftaten und von allen Ordnungswidrigkeitsbeständen zu erfahren, um gegen diese vorgehen zu können. Und um das Ganze noch einmal aus der Sicht der hinweisgebenden Person zu betrachten: Diese Person ist zuerst mit der Prüfung beschäftigt, d. h. sie beobachtet einen Sachverhalt und muss sich erstmal fragen, wenn es bei einer Eins-zu-eins-Umsetzung geblieben wäre: Welche Norm ist hier verletzt und ist diese Normen im Bereich der Hinweisgeberrichtlinie? Das ist für einen Juristen schon sehr schwer. Und das kann von einem juristischen Laien nicht verlangt werden, was bei einem Hinweisgeber zumeist der Fall ist.

Und das würde auch noch dazu führen, dass beispielsweise Datenschutzverstöße gemeldet werden könnten, aber zum Beispiel Korruptionstaten, bei denen keine finanziellen Interessen der EU betroffen sind, nicht gemeldet werden könnten. Das würde das Hinweisgeberschutzgesetz vollkommen ad absurdum führen und meiner Meinung nach einen schlechteren Standard darstellen als den, den wir jetzt noch haben.

Und dann noch die Frage zur Anonymität: Inwiefern es eine unverhältnismäßige Erweiterung darstellt, dass die anonymen Meldekanäle jetzt verpflichtend eingerichtet werden müssen. Da wäre zuerst die Frage zu stellen beziehungsweise darzustellen, dass ein Großteil der KMU und Unternehmen sich bereits solche anonymen Hinweisgebersysteme installiert haben, dass die anonyme Meldung Realität und Standard ist. Das heißt, die empfinden es nicht als unverhältnismäßig. Man kann hinterfragen, ob innerhalb der Rechtsprechung ein Hinweisgebersystem, was keine anonymen Meldungen ermöglicht, überhaupt noch eine effiziente beziehungsweise effektive Compliance-Maßnahmen im Sinne der Rechtsprechung ist, die sich überhaupt noch bußgeldmindernd auswirkt, wenn es zu einem Verstoß kommt. Herr Professor Dr. Klahold hat es mehrmals angesprochen: Es ist doch wichtig, dass eine Meldung eingeht, die

relevant ist, und da ist es egal, ob die anonym abgegeben wurde oder vertraulich. Wichtig ist, dass eine relevante Meldung eingegangen ist, gegen die vorgegangen werden kann im Sinne der Legalitätspflicht. Und große Fälle wie Cum-Ex oder Wirecard zeigen es normal, dass bei den großen Fällen die Meldung zuerst mal zumeist anonym abgegeben wird. Und der häufigste Grund dafür ist, dass Mitarbeiter einfach Angst haben vor Repressalien, vor negativen Folgen. Das zeigen empirische Befragungen immer wieder. Und die Anonymität gibt einfach ein Gefühl von Sicherheit und Vertrauen und lässt die Chance signifikant steigen, dass eine Meldung tatsächlich abgegeben wird. Das heißt im Sinne der Legalitätspflicht müsste es einem Unternehmen eigentlich ein Anliegen sein, anonyme Hinweisgebersysteme zu installieren. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann geht es weiter mit Prof. Dr. Thüsing, der antworten kann auf eine Frage von Herrn Dr. Krings.

SV Prof. Dr. Gregor Thüsing: Herzlichen Dank. Die Vielzahl der noch ausstehenden Meldungen zwingt mich, mich kurz zu fassen. Das gelingt mir auch. Die Frage von Herrn Dr. Krings hat uns eingeladen, einmal zu schauen, ob wir eben nicht nur auf den legitimen und berechtigten Schutz des Hinweisgebers schauen, sondern auf den schauen, der manchmal zu Recht, gegebenenfalls aber auch zu Unrecht verdächtigt wird. Oder müssen wir in den Blick nehmen, wenn wir ein Gesetz schaffen wollen, was allen Beteiligten gerecht wird. Vielleicht bin ich da als Datenschutzrechtler etwas sensibler als andere. Aber gerade auch die historische Diskussion zeigt mir, dass das immer auch eine Perspektive ist – es wurde verschiedentlich vom Narrativ gesprochen, so problematisch die Vokabel ist –, aber dass dies mit hineingenommen wird in die Entwicklung.

Und da sind zwei Punkte von Herrn Dr. Krings angesprochen worden, die mir sehr wichtig sind und die ich deswegen gerne nochmal aufgreife. Das eine ist die Frage der Entschädigung für immaterielle Schäden. Die ist jetzt meines Erachtens europarechtlich vollkommen zurecht nachbessernd durch den Bundestag nach der letzten Anhörung mit aufgenommen worden im Entwurf. Wenn wir da eine symmetrische Regelung schaffen, dann müssen wir fragen, ob



dieser gleiche schadensrechtliche Schutz nicht auch dem zugutekommen muss, der gegebenenfalls zu Unrecht verdächtigt wird. Also wenn wir dem Hinweisgeber, der zu Unrecht Repressalien erleiden muss, einen solchen Entschädigungsanspruch zubilligen, dann glaube ich, wäre es angemessen und richtig, dass wir das auch einem jedenfalls zu Unrecht Verdächtigten geben.

Wichtiger noch scheint mir die Haftung des zu Unrecht Verdächtigenden zu sein. Wenn dadurch der zu Unrecht Verdächtige einen Schaden erhält, so laut aktuellem Entwurf, ist eine Haftung nur vorgesehen, wenn er sich grob fahrlässig oder vorsätzlich falsch verhält. Diese Privilegierung des schuldhaft Handelnden, nämlich das leicht fahrlässig Handelnden, ist europarechtlich sicherlich nicht vorgegeben, in anderen Ländern auch so nicht zu finden und man muss sich und schadensrechtlich fragen, ob die steuernde Wirkung von Haftung, die wir allgemein in allen Gesetzen anerkennen, nicht auch hier genutzt werden sollte. Indem wir nämlich sagen: Wir wollen vor allzu leichtfertigen Anschuldigungen abschrecken und wir können die Sorgfaltsmaßstäbe, die der Hinweisgeber einzuhalten hat, durchaus angemessen formulieren. Auch nicht zu hoch, das ist vollkommen richtig, das wurde in der letzten Anhörung auch schon deutlich gefordert. Aber wenn ich diese nicht zu hohen Sorgfaltsmaßstäbe schon nicht einhalte, dann sollte ich in jedem Fall haften.

Das führt zu einer Brücke – so eine Anhörung dient auch dazu, Kompromisse und Lösungen zu finden. Das könnte eine Brücke auch dazu sein, dass der Gesetzgeber Anreize schafft. Es wurde sehr klar darauf hingewiesen: Es ist problematisch, wenn das dem Unternehmen überantwortet wird für eine interne Meldung Anreize zu schaffen gegenüber der externen Meldung, weil es andererseits natürlich beide Kanäle nicht behindern darf, auch den externen nicht. Deswegen scheint es mir doch eine erwägenswerte Lösung zu sein, wenn der Gesetzgeber sagt: Ja, diese Privilegierung, die wir momentan haftungsrechtlich vorsehen, aber europarechtlich nicht vorsehen müssten, die haben wir nur, wenn der Hinweisgebende sich zunächst intern an die Meldestelle wendet. Dann hat er einen tatsächlichen Anreiz geschaffen als nationaler Gesetzgeber, wie ihm das europarechtlich

aufgetragen ist. Es hat hier niemand bestritten, dass das insofern ein europarechtliches Defizit ist, eine nicht vollständige Umsetzung des Europarechts. Dieses Defizit, diese Lücke, diese Europarechtswidrigkeit können wir dadurch verhindern, dass wir sagen, diese Haftungsprivilegierung gilt nur bei vorrangiger interner Meldung.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann geht es weiter mit zwei Fragen von Frau Bayram gerichtet an Herrn Werdermann.

SV David Werdermann: Vielen Dank. Zunächst zum Anwendungsbereich: Ich kann die Kritik an einem angeblich zu weiten Anwendungsbereich nicht nachvollziehen. Wie gesagt: Eine Eins-zu-eins-Umsetzung wäre nicht nur sehr kompliziert, sondern würde auch zu erheblichen Regelungslücken führen. Wenn man beispielsweise Straftaten noch nicht mal mit aufnehmen würde, dann würde das dazu führen, dass der kleinste Verstoß beispielsweise gegen die Datenschutzgrundverordnung gemeldet werden könnte, aber schwere Straftaten, wie Missbrauchsfälle oder Menschenhandel, nicht gemeldet werden könnten. Ich denke, da sind wir uns alle einig, dass das nicht Sinn der Sache sein kann. Das wäre auch im Übrigen verfassungsrechtlich problematisch, wenn diese Wertungswidersprüche zu krass werden.

Ordnungswidrigkeiten: Darüber kann man mit Sicherheit diskutieren. Da hat sich jetzt der Entwurf dafür entschieden, die teilweise mit aufzunehmen. Ich halte das durchaus für einen gangbaren Weg. Für Ordnungswidrigkeiten, die eher so in einem Bagatellbereich sind, gibt es auch die Möglichkeit, diese Verfahren nach dem Hinweisgeberschutzgesetz auch relativ schnell zu beenden.

Ich würde eher sagen, dass der Anwendungsbereich noch zu gering ist. Ich hatte ja schon angesprochen: Das allgemeine Gleichstellungsgesetz ist nicht dabei. Nachrichtendienste sind ausgenommen. Insgesamt ist der gesamte öffentliche Bereich nur sehr rudimentär geregelt. Wenn man sich den Datenschutz anguckt, die DSGVO, die für die Privatwirtschaft gilt, ist diese im Anwendungsbereich drin. Die JI-Richtlinie, die für die Sicherheitsbehörden gilt, ist nicht mehr drin. Da ist auch wieder so eine Schlagseite drin, das kritisieren wir.



Zur zweiten Frage: Die Aufspaltung des Gesetzes in zwei Entwürfe. Ich halte dieses Vorgehen rechtlich für zulässig und muss erst mal Herrn Prof. Dr. Kluth und Herrn Prof. Dr. Thüsing insofern widersprechen, als dass das Bundesverfassungsgericht noch gar nicht ganz klar diese Willkürgrenze aufgestellt hat. Wenn man sich die letzten beiden Entscheidungen anguckt zum Lebenspartnerschaftsgesetz, da heißt es, "Ob der Dispositionsbefugnis des Bundestages hinsichtlich der Aufteilung des Rechtsstoffes auf mehrere Gesetze im Einzelfall verfassungsrechtliche Grenzen gezogen sind und wann solche gegebenenfalls überschritten werden, kann auch hier dahingestellt bleiben." Da haben die das explizit offen gelassen. In der nachfolgenden Entscheidung zum Beitragssatzicherungsgesetz heißt es, allenfalls das Willkürverbot könnte entgegenstehen. Es spricht natürlich viel dafür, dass das Willkürverbot als allgemeiner Rechtsgrundsatz auch hier Anwendung findet. Das würde ich auch so sehen. Allerdings zeigt es, dass das Bundesverfassungsgericht noch nie einen solchen Verstoß festgestellt hat, dass der Bundestag hier einen sehr weitgehenden Spielraum hat.

Und speziell jetzt beim Lebenspartnerschaftsgesetz hat es auch davon gesprochen, dass eine solche Aufteilung ein legitimer Weg ist, einer ausgreifenden Erstreckung der Zustimmungsbefähigung von Gesetzen zu begegnen und dem Parlament eine Realisierung eines Gesetzesvorhabens zu ermöglichen. Er erkennt grundsätzlich dieses Bedürfnisses des Bundestages an.

Und ein Aspekt, der mir bisher in dieser Diskussion noch zu kurz gekommen ist: Letztendlich findet sich der sachliche Grund im Grundgesetz selbst. Für die Bundesbeamten hat der Bund die alleinige Gesetzgebungszuständigkeit. Für die Landesbeamten gibt es eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Und wenn der Bund von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht, dann wird das kompensiert durch die Zustimmungsbefähigung. Diese Differenzierung findet sich im Grundgesetz selbst. Und es führt letztendlich nicht dazu, dass die Bereiche, die in die alleinige Zustimmungszuständigkeit des Bundes fallen, dann auch zustimmungsbedürftig werden, nur

weil es einen inhaltlich-sachlichen Zusammenhang gibt. Also ich halte dieses Vorgehen für zulässig. Dankeschön.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann gibt es eine Frage von Frau Renner an Frau Wömpner und Ihre Antwort jetzt.

SVe **Jana Wömpner**: Vielen Dank! Solche Fälle sind uns nicht bekannt, wo materieller Schaden entstanden ist. Wir würden auch sagen: Eher umgekehrt wird ein Schuh draus. Also je länger Missstände im Unternehmen bestehen und Straftaten begangen werden, entsteht Unternehmen vor allem auch materieller Schaden. Da muss man auch sagen: Deswegen sind frühzeitige Meldungen für Unternehmen hilfreich. Arbeitnehmer/-innen haben aus unserer Sicht auch ein Interesse daran, Schaden vom Unternehmen abzuwenden. Sie werden sich in der Regel so verhalten, dass dem Unternehmen kein Schaden entsteht, denn was wir beobachten können, ist: Dass dort, wo Missstände nicht frühzeitig abgestellt werden und Straftaten begangen werden, dies auch zum Arbeitsplatzverlust führt, sodass es letztlich ein Schutz des Unternehmens und der Arbeitsplätze ist, solche Missstände frühzeitig zu melden.

Die **Vorsitzende**: Dann hat das Wort noch Herr Zittel auf eine Frage von Frau Renner.

SV **Kosmas Zittel**: Es ging um den Begriff des sonstigen Fehlverhaltens. Ich glaube, da muss man auch nicht so tun, als ob das ein Begriff ist, der dem Recht völlig fremd ist. Auch im Geschäftsheimisgesetz befindet sich der Begriff des sonstigen Fehlverhaltens. Und auch da ist das geschützt, wenn dessen Aufdeckung im öffentlichen Allgemeininteresse steht. Und das macht ja auch Sinn. Wie ich Eingangsstatement schon erläutert hatte, helfen uns Whistleblower auch, davon zu erfahren, wo es Regelungslücken gibt. Das ist das eine.

Das andere: Es gibt viele Fälle, da ist am Anfang ein bisschen unklar: Ist das überhaupt ein Gesetzesverstoß oder ist es gerade noch legal? Wir müssen an die Beispiele von Cum-Ex denken oder auch an die gravierenden Unterversorgung in der Pflege. Da würde jeder sagen: Das ist ein gravierender Missstand, dessen Aufdeckung im öffentlichen Interesse lag. Aber es war sehr lange nicht klar, ob das nicht gerade so legal ist. Das



führt in der Praxis dazu, dass Whistleblower einen langen, schwerlichen Gerichtsprozess durchstehen müssen, der für sie sehr wirtschaftlich sehr belastend ist, auch psychisch sehr belastend ist. Genau so etwas können wir durch diese Ausweitung zumindest deutlich erschweren. Und auch da vielleicht nochmal der Vermerk darauf, dass es eben gerade bei diesen gravierenden Missständen oft darum geht, eben eine öffentliche Debatte zu ermöglichen über die Gründe für diese Missstände und wie man da eben Abhilfe leisten kann und wer vielleicht auch zur Rechenschaft gezogen werden muss.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Dann sind wir fast auf die Minute pünktlich fertig geworden. Wir haben keine Fragen mehr und die Zeit ist dann auch gut verbracht worden. Wir haben noch einigen Stoff für weitere Doktorarbeiten bekommen und das eine oder andere Argument wird sich auch in der weiteren Debatte hier wieder finden. Ich danke Ihnen ganz herzlich.

Schluss der Sitzung: 15:02 Uhr

Elisabeth Winkelmeier-Becker, MdB
Vorsitzende