

# **Referentenentwurf**

## **des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz**

### **Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden**

#### **A. Problem und Ziel**

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der wirksamen und nachhaltigen Verbesserung des Hinweisgeberschutzes in der Bundesrepublik Deutschland. Mit einem neuen Gesetz zum Schutz Hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) soll deren bislang lückenhafter und unzureichender Schutz ausgebaut werden. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber leisten einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung und Ahndung von Missständen. Allerdings gab es in der Vergangenheit immer wieder Fälle, in denen sie infolge einer Meldung oder Offenlegung von Missständen benachteiligt wurden. Ziel dieses Gesetzentwurfes ist es, diese Benachteiligungen auszuschließen und Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern Rechtssicherheit zu geben.

Zugleich soll mit dem Entwurf die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17, im Folgenden: Hinweisgeberschutz-Richtlinie), umgesetzt werden. Die Umsetzung in innerstaatliches Recht muss bis zum 17. Dezember 2021 erfolgen.

In Deutschland ist der Hinweisgeberschutz bislang vor allem durch die Rechtsprechung geprägt. Insbesondere die Gerichte der Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit orientieren sich an den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Dieser hatte sich 2011 in einer Grundsatzentscheidung im Fall Heinisch, in dem es um die Meldung von Missständen in einem Pflegeheim ging, mit der Abwägung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen im Bereich des Hinweisgeberschutzes befasst und geurteilt, dass im konkreten Fall eine Verletzung von Artikel 10 (Freiheit der Meinungsäußerung) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorlag. Der EGMR bestätigte die Pflicht des Arbeitnehmers zu Loyalität, Zurückhaltung und Vertraulichkeit gegenüber seinem Arbeitgeber und bezeichnete den Gang an die Öffentlichkeit als „letztes Mittel“. Für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber bleibt allerdings angesichts der unscharfen Kriterien für ein zulässiges „Whistleblowing“ ein erhebliches Risiko, wenn sie einen Rechtsverstoß an externe Stellen melden. Dieser Entwurf soll durch die Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie und der durch die Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze Rechtsklarheit für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber darüber schaffen, wann und durch welche Vorgaben sie bei der Meldung oder Offenlegung von Verstößen geschützt sind. Dies ist gleichzeitig hilfreich und wichtig für die Stellen in Wirtschaft und Verwaltung, die mit einer Meldung umgehen und die richtigen Rechtsfolgen ergreifen müssen.

#### **B. Lösung**

Die Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie erfordert weitgehende Anpassungen im nationalen Recht, um das vorgesehene Schutzsystem für die Meldung und Offenlegung von Verstößen in den

unterschiedlichsten Rechtsbereichen zu implementieren. Die Vorgaben der Richtlinie im Wesentlichen in einem neu zu schaffenden Stammgesetz durch ein einheitliches Schutzsystem für hinweisgebende Personen umgesetzt werden.

Zentrale Regelungselemente sind:

- Der persönliche Anwendungsbereich (§ 1 HinSchG-E) umfasst alle Personen, die in ihrem beruflichen Umfeld Informationen über Verstöße erlangt haben.
- Der sachliche Anwendungsbereich (§ 2 HinSchG-E) greift die durch die Richtlinie vorgegebenen Rechtsbereiche auf. Um Wertungswidersprüche zu vermeiden und die praktische Anwendung für hinweisgebende Personen handhabbar zu gestalten, wurden die Rechtsbereiche in begrenztem Umfang auf korrespondierendes nationales Recht ausgeweitet. Einbezogen werden dabei insbesondere das Strafrecht und das Recht der Ordnungswidrigkeiten.
- Für hinweisgebende Personen werden mit internen und externen Meldekanälen zwei gleichwertig nebeneinanderstehende Meldewege vorgesehen, zwischen denen sie frei wählen können (§§ 7 bis 30 HinSchG-E).
- In Umsetzung der Anforderungen der Hinweisgeberschutz-Richtlinie und unter Beachtung der Rechtsprechung des EGMR werden die Voraussetzungen festgelegt, unter denen eine hinweisgebende Person Informationen über Verstöße öffentlich zugänglich machen darf (§ 31 HinSchG-E).
- Sofern hinweisgebende Personen die Anforderungen des HinSchG-E an eine Meldung oder Offenlegung einhalten, werden sie umfangreich vor Repressalien wie Kündigung oder sonstigen Benachteiligungen geschützt (§§ 32 bis 38 HinSchG-E).

## **C. Alternativen**

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legte einen Entwurf für ein „Gesetz zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz)“ vor (Bundestagsdrucksache 19/4558), welcher erstmalig in der Bundestagsitzung vom 11. Oktober 2018 beraten und dort dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz federführend zugewiesen wurde. Dieser Gesetzentwurf wird den Richtlinienvorgaben nicht umfassend gerecht.

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

[Die Ermittlung der konkret zu erwartenden Haushaltsausgaben, die aufgrund der Einrichtung der internen Meldestellen beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und den Gerichten und Behörden des Geschäftsbereichs (Einzelplan 07) anfallen, ist noch nicht abgeschlossen. Entsprechende Angaben, auch von den übrigen Ressorts, werden nachgereicht.] E. Erfüllungsaufwand [Die hier erforderlichen Angaben und Informationen werden im Rahmen der Ressort-, Länder- und Verbändebeteiligung eingeholt werden.]

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

[...]

## **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

[...]

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

[...]

## **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

[...]

## **F. Weitere Kosten**

[...]

# **Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz**

## **Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden**

**Vom ...**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

### **Artikel 1**

#### **Gesetz zum Schutz hinweisgebender Personen**

#### **(Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG)**

##### **A b s c h n i t t 1**

##### **A l l g e m e i n e V o r s c h r i f t e n**

###### **§ 1**

###### **Persönlicher Anwendungsbereich**

(1) Dieses Gesetz regelt den Schutz von natürlichen Personen, die im Zusammenhang mit ihrer beruflichen oder dienstlichen Tätigkeit Informationen über Verstöße erlangt haben und diese an die nach diesem Gesetz vorgesehenen Meldestellen melden oder offenlegen (hinweisgebende Personen).

(2) Darüber hinaus werden auch natürliche Personen geschützt, die Gegenstand einer Meldung oder Offenlegung sind, sowie sonstige Personen, die von einer Meldung oder Offenlegung betroffen sind.

###### **§ 2**

###### **Sachlicher Anwendungsbereich**

(1) Dieses Gesetz gilt für die Meldung (§ 3 Absatz 4) und die Offenlegung (§ 3 Absatz 5) von Informationen über

1. Verstöße, die straf- oder bußgeldbewehrt sind,
2. sonstige Verstöße gegen Gesetze, Rechtsverordnungen und sonstige Vorschriften des Bundes und der Länder sowie unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft

a) zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert ohne Umsatzsteuer die nach § 106 Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen maßgeblichen Schwellenwerte erreicht oder überschreitet,

b) zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung, c) mit Vorgaben zur Produktsicherheit und -konformität,

d) mit Vorgaben zur Sicherheit im Straßen-, Eisenbahn-, See- und im zivilen Luftverkehr sowie bei der Beförderung gefährlicher Güter, e) aus den Bereichen Umweltschutz, Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit, wobei unter den Bereich Umwelt- und Strahlenschutz alle umweltbezogenen Rechtsvorschriften im Sinne des § 1 Absatz 4 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes fallen,

f) zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und der Energieeffizienz,

g) zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie Tiergesundheit und zum Tierschutz, soweit sie den Schutz von landwirtschaftlichen Nutztieren, den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, die Haltung von Wildtieren in Zoos, den Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere sowie den Transport von Tieren und die damit zusammenhängenden Vorgänge betreffen,

h) zu Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Substanzen menschlichen Ursprungs, Arzneimittel und Medizinprodukte sowie die grenzüberschreitende Patientenversorgung,

i) zur Herstellung, zur Aufmachung und zum Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen,

j) zur Regelung der Verbraucherrechte und des Verbraucherschutzes im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Unternehmern und Verbrauchern sowie zum Schutz von Verbrauchern im Bereich der Zahlungskonten und Finanzdienstleistungen, bei Preisangaben sowie vor unlauteren geschäftlichen Handlungen,

k) zum Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie zur Sicherheit von Netz- und Informationssystemen,

l) zur Regelung der Rechte von Aktionären von Aktiengesellschaften,

3. Verstöße, die von § 4d Absatz 1 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes erfasst sind, soweit sich nicht aus § 4 Absatz 1 etwas anderes ergibt, sowie

4. Vereinbarungen, die darauf abzielen, sich in rechtsmissbräuchlicher Weise einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des für Unternehmen geltenden Steuerrechts zuwiderläuft.

(2) Dieses Gesetz gilt außerdem für die Meldung und Offenlegung von Informationen über

1. Verstöße gegen den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union im Sinne von Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und

2. Verstöße gegen Binnenmarktvorschriften im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, einschließlich Unionsvorschriften über Wettbewerb und staatliche Beihilfen.

## § 3

### **Begriffsbestimmungen**

(1) Für dieses Gesetz gelten die Begriffsbestimmungen der folgenden Absätze.

(2) Verstöße sind Handlungen oder Unterlassungen, die

1. rechtswidrig sind und die Vorschriften oder Rechtsgebiete betreffen, die in den sachlichen Anwendungsbereich nach § 2 fallen, oder

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

(3) Informationen über Verstöße sind begründete Verdachtsmomente oder Wissen über tatsächliche oder mögliche Verstöße sowie über Versuche der Verschleierung solcher Verstöße, die bereits begangen wurden oder sehr wahrscheinlich erfolgen werden.

(4) Meldungen sind Mitteilungen von Informationen über Verstöße an interne Meldestellen (§ 12) oder externe Meldestellen (§§ 19 bis 22).

(5) Offenlegung bezeichnet das Zugänglichmachen von Informationen über Verstöße gegenüber der Öffentlichkeit.

(6) Repressalien sind Handlungen oder Unterlassungen im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit, die eine Reaktion auf eine Meldung oder eine Offenlegung sind und durch die der hinweisgebenden Person ein ungerechtfertigter Nachteil entsteht oder entstehen kann.

(7) Folgemaßnahmen sind die von einer internen Meldestelle nach § 18 oder von einer externen Meldestelle nach § 28 ergriffenen Maßnahmen zur Prüfung der Stichhaltigkeit einer Meldung, zum weiteren Vorgehen gegen den gemeldeten Verstoß oder zum Abschluss des Verfahrens.

(8) Beschäftigte sind

1. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,

2. die zu ihrer Berufsbildung Beschäftigten,

3. Beamtinnen und Beamte mit Ausnahme der Ehrenbeamtinnen und Ehrenbeamten,

4. Tarifbeschäftigte,

5. Richterinnen und Richter mit Ausnahme der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter,

6. Berufssoldatinnen und Berufssoldaten sowie Soldatinnen und Soldaten auf Zeit,

7. Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind; zu diesen gehören auch die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten.

(9) Beschäftigungsgeber sind, sofern mindestens eine Person bei ihnen beschäftigt ist,

1. natürliche und juristische Personen des Privatrechts,

2. rechtsfähige Personengesellschaften und

3. sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen.

(10) Dienststellen sind die einzelnen Behörden, Verwaltungsstellen und Betriebe der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie die Gerichte. Die Agenturen für Arbeit, die Regionaldirektionen, die besonderen Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit, die gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b und die zugelassenen kommunalen Träger nach § 6a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch sind keine eigenen Dienststellen.

## § 4

### **Verhältnis zu sonstigen Bestimmungen**

(1) Diesem Gesetz gehen die spezifischen Regelungen über die Mitteilung von Informationen über Verstöße der folgenden Vorschriften vor:

1. des § 6 Absatz 5 und des § 53 des Geldwäschegesetzes,
2. des § 25a Absatz 1 Satz 6 Nummer 3 des Kreditwesengesetzes,
3. des § 58 Absatz 6, des § 59 Absatz 5 und des § 60 Absatz 5 des Wertpapierhandelsgesetzes,
4. des § 23 Absatz 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes,
5. des § 28 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 des Kapitalanlagegesetzbuchs,
6. des § 3b des Börsengesetzes,
7. des § 55b Absatz 2 Nummer 7 der Wirtschaftsprüferordnung,
8. des Artikels 32 der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 1),
9. des Artikels 4 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission (ABl. L 122 vom 24.4.2014, S. 18) und der aufgrund des § 32 Absatz 1 Nummer 1 des Luftverkehrsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen,
10. der §§ 127 und 128 des Seearbeitsgesetzes,
11. des § 14 Absatz 1 des Schiffssicherheitsgesetzes und der aufgrund der §§ 9, 9a und 9c des Seeaufgabengesetzes erlassenen Rechtsverordnungen für Beschwerden, die die Sicherheit eines Schiffes unter ausländischer Flagge betreffen, und
12. der aufgrund des § 57c Satz 1 Nummer 1 und des § 68 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 3 und mit den §§ 65, 66 und 67 Nummer 1 und 8 und den §§ 126, 128 und 129 des Bundesberggesetzes erlassenen Rechtsverordnungen.

Soweit die spezifischen Regelungen in Satz 1 keine Vorgaben machen, gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes.

(2) [Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sowie Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen der Länder finden keine Anwendung auf die Vorgänge nach diesem Gesetz.]

(3) Die Regelungen des Strafprozessrechts werden von den Vorgaben dieses Gesetzes nicht berührt.

## § 5

### **Vorrang von Sicherheitsinteressen sowie Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten**

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

1. Informationen, die die nationale Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates, insbesondere militärische oder sonstige sicherheitsempfindliche Belange des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums der Verteidigung, betreffen, oder
2. Informationen, die die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen, die in den Anwendungsbereich des Artikels 346 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallen, betreffen.

(2) Eine Meldung oder Offenlegung fällt nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes, wenn ihr entgegenstehen

1. eine Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht zum materiellen oder organisatorischen Schutz von Verschlusssachen,
2. das richterliche Beratungsgeheimnis,
3. die Pflichten zur Wahrung der Verschwiegenheit durch Rechtsanwälte, Verteidiger in einem gesetzlich geordneten Verfahren, Kammerrechtsbeistände, Patentanwälte und Notare,
4. die Pflichten zur Wahrung der Verschwiegenheit durch Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker und Angehörige eines anderen Heilberufs, der für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordert, oder
5. die Pflichten zur Wahrung der Verschwiegenheit durch Personen, die aufgrund eines Vertragsverhältnisses, einer berufsvorbereitenden Tätigkeit oder einer sonstigen Hilfstätigkeit an der beruflichen Tätigkeit der in Nummer 3 genannten Berufsheimnisträger mitwirken.

## § 6

### **Verhältnis zu sonstigen Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten**

(1) Beinhaltet eine interne oder eine externe Meldung oder eine Offenlegung ein Geschäftsgeheimnis im Sinne des § 2 Nummer 1 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, so ist die Weitergabe des Geschäftsgeheimnisses an eine zuständige Meldestelle oder dessen Offenlegung erlaubt, sofern die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass diese Weitergabe oder diese Offenlegung notwendig ist, um einen Verstoß aufzudecken.

(2) Vorbehaltlich der Vorgaben des § 5 dürfen Informationen, die einer vertraglichen Verschwiegenheitspflicht, einer Rechtsvorschrift des Bundes über die Geheimhaltung, dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung oder dem Sozialgeheimnis nach § 35 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch unterliegen, an eine zuständige Meldestelle weitergegeben oder offengelegt

werden, sofern die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass diese Weitergabe oder diese Offenlegung notwendig ist, um einen Verstoß aufzudecken.

(3) Personen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit für eine Meldestelle Informationen erlangen, die einer vertraglichen Verschwiegenheitspflicht, einer Rechtsvorschrift des Bundes über die Geheimhaltung, dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung oder dem Sozialgeheimnis nach § 35 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch unterliegen, haben ab dem Zeitpunkt des Eingangs der Informationen

1. diese Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungsvorschriften vorbehaltlich des Absatzes 4 anzuwenden und

2. die schutzwürdigen Belange Betroffener in gleicher Weise zu beachten wie die abgebende Stelle.

(4) Meldestellen dürfen Geheimnisse im Sinne der Absätze 1 und 2 nur insoweit verwenden oder weitergeben, wie dies für das Ergreifen von Folgemaßnahmen erforderlich ist.

(5) In Bezug auf Informationen, die einer vertraglichen Verschwiegenheitspflicht unterliegen, gelten die Absätze 3 und 4 ab dem Zeitpunkt, zu dem Kenntnis von der Verschwiegenheitspflicht besteht.

## **Abschnitt 2**

### **Meldungen**

#### Unterabschnitt 1

#### Grundsätze

#### § 7

##### **Wahlrecht zwischen interner und externer Meldung**

(1) Personen, die beabsichtigen, Informationen über einen Verstoß zu melden, können wählen, ob sie sich an eine interne Meldestelle (§ 12) oder eine externe Meldestelle (§§ 19 bis 22) wenden. Wenn einem intern gemeldeten Verstoß nicht abgeholfen wurde, bleibt es der hinweisgebenden Person unbenommen, sich anschließend an eine externe Meldestelle zu wenden.

(2) Es ist verboten, Meldungen oder die auf eine Meldung folgende Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und Meldestelle zu behindern oder dies zu versuchen.

(3) Beschäftigungsgeber und Dienststellen, die nach § 12 Absatz 1 und 3 zur Einrichtung interner Meldestellen verpflichtet sind, sollen Anreize dafür schaffen, dass sich hinweisgebende Personen vor einer Meldung an eine externe Meldestelle zunächst an die jeweilige interne Meldestelle wenden. Die Möglichkeit einer externen Meldung darf hierdurch nicht beschränkt oder erschwert werden.

#### § 8

##### **Vertraulichkeitsgebot**

(1) Die Meldestellen haben die Vertraulichkeit der Identität der folgenden Personen zu wahren:

1. der hinweisgebenden Person,
2. der Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, und
3. der sonstigen in der Meldung genannten Personen. Die Identität darf ausschließlich den Personen, die für die Entgegennahme von Meldungen oder für das Ergreifen von Folgemaßnahmen zuständig sind, bekannt werden.

(2) Das Gebot der Vertraulichkeit der Identität gilt unabhängig davon, ob die Meldestelle für die eingehende Meldung zuständig ist.

#### § 9

##### **Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot**

(1) Die Identität einer hinweisgebenden Person, die vorsätzlich oder grob fahrlässig unrichtiger Informationen über Verstöße meldet, wird nicht nach diesem Gesetz geschützt.

(2) Informationen über die Identität einer hinweisgebenden Person oder über sonstige Umstände, die Rückschlüsse auf die Identität dieser Person erlauben, dürfen abweichend von § 8 Absatz 1 an die zuständige Stelle weitergegeben werden

1. in Strafverfahren auf Verlangen der Strafverfolgungsbehörden,
2. auf Grund einer Anordnung in einem Verwaltungsverfahren oder einer gerichtlichen Entscheidung.

Die Meldestelle hat die hinweisgebende Person vorab über die Weitergabe zu informieren. Hiervon ist abzusehen, wenn die Strafverfolgungsbehörde, die zuständige Behörde oder das Gericht der Meldestelle mitgeteilt haben, dass durch die Information die entsprechenden Ermittlungen, Untersuchungen oder Gerichtsverfahren gefährdet würden. Der hinweisgebenden Person sind mit der Information zugleich die Gründe für die Weitergabe schriftlich darzulegen.

(3) Über die Fälle des Absatzes 2 hinaus dürfen Informationen über die Identität der hinweisgebenden Personen oder über sonstige Umstände, die Rückschlüsse auf die Identität dieser Person erlauben, weitergegeben werden, wenn

1. die Weitergabe für Folgemaßnahmen erforderlich ist und
2. die hinweisgebende Person zuvor in die Weitergabe eingewilligt hat. Die Einwilligung nach Satz 1 Nummer 2 muss für jede einzelne Weitergabe von Informationen über die Identität gesondert und in Textform vorliegen. Für die Einwilligung von Beschäftigten ist § 26 Absatz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes zu beachten.

(4) Informationen über die Identität von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, und von sonstigen in der Meldung genannten Personen dürfen abweichend von § 8 Absatz 1 an die jeweils zuständige Stelle weitergegeben werden

1. von internen Meldestellen, sofern dies im Rahmen interner Untersuchungen bei dem jeweiligen Beschäftigungsgeber oder der jeweiligen Dienststelle erforderlich ist,
2. in Strafverfahren auf Verlangen der Strafverfolgungsbehörden,
3. auf Grund einer Anordnung in einem Verwaltungsverfahren oder einer gerichtlichen Entscheidung.

## § 10

### **Verarbeitung personenbezogener Daten**

Die Meldestellen sind befugt, personenbezogene Daten zu verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer in den § 13 und § 23 bezeichneten Aufgaben erforderlich ist.

## § 11

### **Dokumentation der Meldungen**

(1) Die Personen, die in einer Meldestelle für die Entgegennahme von Meldungen zuständig sind, dokumentieren alle eingehenden Meldungen in dauerhaft abrufbarer Weise unter Beachtung des Vertraulichkeitsgebots (§ 8) durch eine Tonaufzeichnung, durch die Zusammenfassung ihres Inhalts in Form eines Vermerks oder durch die vollständige und genaue Niederschrift des Wortlauts in Form eines Protokolls.

(2) Für die Herstellung einer dauerhaft abrufbaren Tonaufzeichnung des Gesprächs oder für die Anfertigung eines Protokolls ist die Einwilligung der hinweisgebenden Person erforderlich.

(3) Der hinweisgebenden Person ist Gelegenheit zu geben, den Vermerk oder das Protokoll zu überprüfen, gegebenenfalls zu korrigieren und unterschriftlich zu bestätigen. Wird eine Tonaufzeichnung zur Anfertigung eines Protokolls verwendet, so ist sie zu löschen, sobald das Protokoll fertiggestellt ist.

(4) Die Dokumentation wird gelöscht, sobald das Verfahren abgeschlossen ist. Unterabschnitt 2 Interne Meldungen

## § 12

### **Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen**

(1) Beschäftigungsgeber und Dienststellen sind verpflichtet, bei sich eine Stelle für interne Meldungen einzurichten und zu betreiben, an die sich Beschäftigte wenden können (interne Meldestelle). Für Dienststellen von Gemeinden und Gemeindeverbänden gilt dies nur nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts.

(2) Die Pflicht nach Absatz 1 gilt nur für Beschäftigungsgeber und Dienststellen mit in der Regel mindestens 50 Beschäftigten.

(3) Abweichend von Absatz 2 gilt die Pflicht nach Absatz 1 unabhängig von der Zahl der Beschäftigten für

1. Wertpapierdienstleistungsunternehmen im Sinne des § 2 Absatz 10 des Wertpapierhandelsgesetzes,
2. Datenbereitstellungsdienste im Sinne des § 2 Absatz 40 des Wertpapierhandelsgesetzes,
3. Börsenträger im Sinne des Börsengesetzes,
4. Institute im Sinne des § 1 Absatz 1 Buchstabe b des Kreditwesengesetzes,
5. Gegenparteien im Sinne des Artikels 3 Nummer 2 der Verordnung (EU) 2015/2365 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über die Transparenz von Wertpapierfinanzierungsgeschäften und der Weiterverwendung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 1),
6. Kapitalverwaltungsgesellschaften gemäß § 17 Absatz 1 des Kapitalanlagegesetzbuchs sowie
7. Unternehmer gemäß § 1 Absatz 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes mit Ausnahme der nach den §§ 61 bis 66 Buchstabe a des Versicherungsaufsichtsgesetzes tätigen Unternehmer mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum.

(4) Die zur Einrichtung interner Meldestellen verpflichteten Beschäftigungsgeber und Dienststellen erteilen der internen Meldestelle die notwendigen Befugnisse, um ihre Aufgaben wahrzunehmen, insbesondere um Meldungen zu prüfen und Folgemaßnahmen zu ergreifen.

## § 13

### **Aufgaben der internen Meldestellen**

(1) Die internen Meldestellen betreiben Meldekanäle nach § 16, prüfen die Stichhaltigkeit der Meldung und ergreifen Folgemaßnahmen nach § 18.

(2) Die interne Meldestelle hält für Beschäftigte klare und leicht zugängliche Informationen über externe Meldeverfahren gemäß Unterabschnitt 3 und einschlägige Meldeverfahren von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union bereit.

## § 14

### **Organisationsformen interner Meldestellen**

(1) Eine interne Meldestelle kann eingerichtet werden, indem eine beim Beschäftigungsgeber oder bei der Dienststelle beschäftigte Person, eine interne Organisationseinheit oder ein Dritter mit den Aufgaben einer internen Meldestelle betraut wird.

(2) Mehrere Beschäftigungsgeber mit in der Regel 50 bis 249 Beschäftigten können für die Entgegennahme von Meldungen und für die weiteren nach diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen eine gemeinsame Stelle betreiben oder einen Dritten beauftragen, eine gemeinsame Stelle für sie zu betreiben.

## § 15

### **Unabhängige Tätigkeit; Schulung**

(1) Die mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragten Personen sind bei der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig. Sie dürfen neben ihrer Tätigkeit für die interne Meldestelle andere Aufgaben wahrnehmen. Es ist dabei sicherzustellen, dass derartige Aufgaben und Pflichten nicht zu einem Interessenkonflikt führen.

(2) Beschäftigungsgeber und Dienststellen tragen dafür Sorge, dass die mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragten Personen regelmäßig für diese Aufgabe geschult werden.

## § 16

### **Meldekanäle für interne Meldestellen**

(1) Beschäftigungsgeber und Dienststellen richten für interne Meldestellen Meldekanäle ein, über die sich Beschäftigte an die internen Meldestellen wenden können, um Informationen über Verstöße zu melden. Der interne Meldekanal kann so gestaltet werden, dass er darüber hinaus auch natürlichen Personen offensteht, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit dem zur Einrichtung der internen Meldestelle verpflichteten Beschäftigungsgeber oder der jeweiligen Dienststelle in Kontakt stehen.

(2) Die Meldekanäle sind so zu gestalten, dass nur die für die Entgegennahme und Bearbeitung der Meldungen zuständigen Personen Zugriff auf die eingegangenen Meldungen haben.

(3) Interne Meldekanäle müssen Meldungen in mündlicher oder in Textform ermöglichen. Auf Ersuchen der hinweisgebenden Person ist für eine Meldung innerhalb einer angemessenen Zeit eine persönliche Zusammenkunft mit den für die Entgegennahme einer Meldung zuständigen Personen der internen Meldestelle zu ermöglichen.

## § 17

### **Verfahren bei internen Meldungen<sup>4)</sup>**

#### (1) Die interne Meldestelle

1. bestätigt der hinweisgebenden Person den Eingang einer Meldung spätestens nach sieben Tagen,
2. hält mit der hinweisgebenden Person Kontakt,
3. prüft die Stichhaltigkeit der eingegangenen Meldung,
4. ersucht die hinweisgebende Person erforderlichenfalls um weitere Informationen und
5. ergreift angemessene Folgemaßnahmen nach § 18.

(2) Die interne Meldestelle gibt der hinweisgebenden Person innerhalb von drei Monaten nach der Bestätigung des Eingangs der Meldung oder, wenn der Eingang nicht bestätigt wurde, spätestens drei Monate und sieben Tage nach Eingang der Meldung eine Rückmeldung. Die Rückmeldung umfasst die Mitteilung geplanter sowie bereits ergriffener Folgemaßnahmen sowie die Gründe für diese. Eine Rückmeldung an die hinweisgebende Person darf nur insoweit erfolgen, als dadurch interne Nachforschungen oder Ermittlungen nicht berührt und die Rechte der Personen, die Gegenstand einer Meldung sind oder die in der Meldung genannt werden, nicht beeinträchtigt werden.

## § 18

### **Folgemaßnahmen der internen Meldestelle**

Als Folgemaßnahmen können interne Meldestellen insbesondere

1. interne Untersuchungen bei dem Beschäftigungsgeber oder der Dienststelle durchführen und betroffene Personen und Arbeitseinheiten kontaktieren,
2. die hinweisgebende Person an andere zuständige Stellen verweisen,
3. das Verfahren aus Mangel an Beweisen oder aus anderen Gründen abschließen oder
4. das Verfahren an eine zuständige Behörde zwecks weiterer Untersuchungen abgeben.

## Unterabschnitt 3

### Externe Meldestellen

## § 19

---

### **Errichtung und Zuständigkeit einer externen Meldestelle des Bundes**

(1) Der Bund errichtet bei dem oder der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eine Stelle für externe Meldungen (externe Meldestelle des Bundes).

(2) Der externen Meldestelle des Bundes ist die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Sie ist im Einzelplan des oder der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

(3) Die externe Meldestelle des Bundes ist zuständig, soweit nicht eine externe Meldestelle nach den §§ 20 bis 22 zuständig ist.

### **§ 20**

#### **Errichtung und Zuständigkeit externer Meldestellen der Länder**

Jedes Land kann eine eigene externe Meldestelle einrichten für Meldungen, die Dienststellen des jeweiligen Landes betreffen.

### **§ 21**

#### **Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle**

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist zuständige externe Meldestelle für

1. Meldungen von straf- oder bußgeldbewehrten Verstößen gegen Rechnungslegungsvorschriften einschließlich der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung bei Unternehmen, die kapitalmarktorientiert sind im Sinne des § 264d des Handelsgesetzbuchs,
2. Meldungen, die Vorschriften zur Regelung der Rechte von Aktionären von Aktiengesellschaften betreffen,
3. Meldungen, die Vorschriften des Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetzes betreffen, und
4. Meldungen, die von § 4d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes erfasst werden.

### **§ 22**

#### **Weitere externe Meldestellen**

(1) Der Bund richtet eine weitere externe Meldestelle ein für externe Meldungen, die die externe Meldestelle des Bundes nach § 19 betreffen.

(2) Für Meldungen, die eine externe Meldestelle nach den §§ 20 und 21 betreffen, ist weitere externe Meldestelle die externe Meldestelle des Bundes.

### **§ 23**

#### **Aufgaben der externen Meldestellen**

(1) Die externen Meldestellen errichten und betreiben Meldekanäle nach § 26, prüfen die Stichhaltigkeit einer Meldung und ergreifen Folgemaßnahmen nach § 28.

(2) Die externen Meldestellen bieten natürlichen Personen, die in Erwägung ziehen, eine Meldung zu erstatten, umfassende und unabhängige Informationen und Beratung über bestehende Abhilfemöglichkeiten und Verfahren für den Schutz vor Repressalien. Die externen Meldestellen veröffentlichen in einem gesonderten, leicht erkennbaren und leicht zugänglichen Abschnitt ihrer Website

1. die Bedingungen für den Schutz nach Maßgabe dieses Gesetzes,
2. Erläuterungen zum Verfahren für die Meldung sowie die Art der möglichen Folgemaßnahmen nach § 28,
3. die geltende Vertraulichkeitsregelung für Meldungen und Informationen über die Verarbeitung personenbezogener Daten,
4. Informationen über die verfügbaren Abhilfemöglichkeiten und Verfahren für den Schutz vor Repressalien sowie die Verfügbarkeit einer vertraulichen Beratung von Personen, die in Erwägung ziehen, eine Meldung zu erstatten,
5. eine leicht verständliche Erläuterung dazu, unter welchen Voraussetzungen Personen, die eine Meldung an die externe Meldestelle richten, nicht wegen Verletzung der Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten haftbar gemacht werden können,
6. ihre Erreichbarkeiten, einschließlich E-Mail-Adresse, Postanschrift und Telefonnummer, sowie die Angabe, ob Telefongespräche aufgezeichnet werden.

## § 24

### **Unabhängige Tätigkeit; Schulung**

(1) Die externen Meldestellen arbeiten im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse fachlich unabhängig und von den internen Meldestellen getrennt. Die Aufsicht über sie ist auf eine Rechtsaufsicht beschränkt.

(2) Die für die Bearbeitung von Meldungen zuständigen Personen werden regelmäßig für diese Aufgabe geschult. Sie dürfen neben ihrer Tätigkeit für die externe Meldestelle andere Aufgaben und Pflichten wahrnehmen. Es ist dabei sicherzustellen, dass derartige Aufgaben und Pflichten nicht zu einem Interessenkonflikt führen.

## § 25

### **Berichtspflichten der externen Meldestellen**

(1) Die externen Meldestellen berichten jährlich in zusammengefasster Form über die eingegangenen Meldungen. Der Bericht darf keine Rückschlüsse auf die beteiligten Personen oder Unternehmen zulassen. Er ist der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

(2) Für den Bericht erfassen die externen Meldestellen die folgenden Daten und weisen sie im Bericht aus:

1. die Anzahl der eingegangenen Meldungen,

2. die Anzahl der Fälle, in denen interne Untersuchungen bei den betroffenen Unternehmen oder Behörden eingeleitet wurden,
3. die Anzahl der Fälle, die Ermittlungen einer Staatsanwaltschaft oder ein gerichtliches Verfahren zur Folge hatten, und
4. die Anzahl der Fälle, die eine Abgabe an eine sonstige zuständige Stelle zur Folge hatten.

(3) Die externe Meldestelle des Bundes übermittelt ihren Jahresbericht darüber hinaus dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung und stellt ihn der Europäischen Kommission zur Verfügung.

#### Unterabschnitt 4

#### Externe Meldungen

### § 26

#### **Meldekanäle für externe Meldestellen**

(1) Für externe Meldestellen werden Meldekanäle eingerichtet, über die sich hinweisgebende Personen an die externen Meldestellen wenden können, um Informationen über Verstöße zu melden. Eine Pflicht zur Bearbeitung anonymer Meldungen besteht nicht. § 16 Absatz 2 gilt entsprechend.

(2) Wird eine Meldung bei der externen Meldestelle von anderen als den für die Bearbeitung zuständigen Personen entgegengenommen, so ist sie unverzüglich, unverändert und unmittelbar an die für die Bearbeitung zuständigen Personen weiterzuleiten.

(3) Externe Meldekanäle müssen Meldungen in mündlicher oder in Textform ermöglichen. Auf Ersuchen der hinweisgebenden Person ist für eine Meldung innerhalb einer angemessenen Zeit eine persönliche Zusammenkunft mit den für die Entgegennahme einer Meldung zuständigen Personen der externen Meldestelle zu ermöglichen.

### § 27

#### **Verfahren bei externen Meldungen**

(1) Die externe Meldestelle bestätigt den Eingang einer Meldung umgehend, spätestens jedoch sieben Tage nach Eingang der Meldung. Dies gilt nicht, wenn die hinweisgebende Person darauf ausdrücklich verzichtet oder wenn hinreichender Grund zu der Annahme besteht, dass die Eingangsbestätigung den Schutz der Identität der hinweisgebenden Person beeinträchtigen würde.

(2) Die externe Meldestelle prüft die Stichhaltigkeit der Meldung und ergreift angemessene Folgemaßnahmen nach § 28.

(3) Für die Akteneinsicht durch Beteiligte gilt § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

(4) Die hinweisgebende Person erhält auf ihre Meldung hin innerhalb einer angemessenen Zeit eine Rückmeldung. Diese erfolgt spätestens nach drei Monaten. In Fällen, in denen die Bearbeitung umfangreich ist, beträgt diese Frist sechs Monate. Die Gründe für die Verlängerung der Frist sind der hinweisgebenden Person mitzuteilen. § 17 Absatz 2 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.

(5) Meldungen von besonderer Schwere können vorrangig behandelt werden. Die Fristen des Absatzes 4 für eine Rückmeldung bleiben davon unberührt.

## § 28

### **Folgemaßnahmen der externen Meldestelle**

(1) Die externe Meldestelle kann nach pflichtgemäßem Ermessen Auskünfte von den betroffenen natürlichen Personen, von dem betroffenen Beschäftigungsgeber oder der betroffenen Dienststelle, von Dritten und von Behörden verlangen, soweit dies zur Überprüfung der Stichhaltigkeit erforderlich ist. Für die Beantwortung des Auskunftsverlangens ist eine angemessene Frist zu gewähren. Für Auskunftsverlangen nach Satz 1 gelten das Zeugnisverweigerungsrecht nach den §§ 53, 53a und das Auskunftsverweigerungsrecht nach § 55 der Strafprozessordnung entsprechend. Für die Erteilung von Auskünften und Akteneinsicht durch Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichte gilt die Strafprozessordnung. Für die Beantwortung des Auskunftsverlangens wird auf Antrag eine Entschädigung entsprechend den Vorschriften des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes über die Entschädigung von Zeugen gewährt. § 23 Absatz 2 Satz 2 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes gilt entsprechend.

(2) Als weitere Folgemaßnahmen kann die externe Meldestelle

1. betroffene Beschäftigungsgeber und Dienststellen kontaktieren,
2. die hinweisgebende Person an eine andere zuständige Stelle verweisen,
3. das Verfahren aus Mangel an Beweisen oder aus anderen Gründen abschließen oder
4. das Verfahren an eine zuständige Behörde zwecks weiterer Untersuchungen abgeben.

## § 29

### **Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen**

Die externe Meldestelle sowie die sonstigen öffentlichen Stellen, die für die Aufklärung, Verhütung und Verfolgung von Verstößen im Anwendungsbereich dieses Gesetzes zuständig sind, arbeiten zur Durchführung dieses Gesetzes zusammen und unterstützen sich gegenseitig.

## § 30

### **Abschluss des Verfahrens**

(1) Ist die externe Meldestelle nicht zuständig für eine Meldung oder ist es ihr unmöglich, dem gemeldeten Verstoß weiter nachzugehen, so leitet sie die Meldung unverzüglich unter Wahrung der Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person an die jeweilige für die Aufklärung, Verhütung und Verfolgung des Verstoßes zuständige Stelle weiter. Dies gilt auch für Meldungen, für deren Weiterverfolgung nach § 4 Absatz 1 die externe Meldestelle nicht zuständig ist. Über die Weiterleitung setzt die externe Meldestelle die hinweisgebende Person unverzüglich in Kenntnis. Ist die Weiterleitung unter Wahrung der Vertraulichkeit der Identität nicht möglich, ist § 9 Absatz 3 zu beachten.

(2) Kommt die externe Meldestelle zu dem Ergebnis, dass ein gemeldeter Verstoß als geringfügig anzusehen ist, kann sie das Verfahren abschließen.

(3) Betrifft eine Meldung einen Sachverhalt, zu dem bereits ein Verfahren nach diesem Gesetz abgeschlossen wurde, so kann die externe Meldestelle das Verfahren abschließen, wenn die Meldung keine neuen Tatsachen enthält. Dies gilt nicht, wenn neue rechtliche oder sachliche Umstände ein anderes Vorgehen rechtfertigen.

(4) Schließt die externe Meldestelle das Verfahren nach Absatz 2 oder 3 ab, teilt sie der hinweisgebenden Person die Entscheidung und die Gründe für die Entscheidung mit.

(5) Die externe Meldestelle teilt der hinweisgebenden Person das Ergebnis der durch die Meldung ausgelösten Untersuchung nach deren Abschluss mit.

### **A b s c h n i t t 3**

### **O f f e n l e g u n g**

#### **§ 31**

#### **Offenlegen von Informationen**

Personen, die Informationen über Verstöße offenlegen, fallen unter die Schutzmaßnahmen dieses Gesetzes, wenn sie

1. zunächst gemäß Abschnitt 2 Unterabschnitt 4 eine externe Meldung erstattet haben und hierauf innerhalb der Fristen für eine Rückmeldung nach § 27 Absatz 4 keine Rückmeldung über das Ergreifen geeigneter Folgemaßnahmen nach § 28 erhalten haben oder

2. hinreichenden Grund zu der Annahme hatten, dass

a) der Verstoß eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses darstellen kann,

b) im Fall einer externen Meldung Repressalien zu befürchten sind oder

c) aufgrund der besonderen Umstände des Falles die Aussichten gering sind, dass die externe Meldestelle wirksame Folgemaßnahmen nach § 28 einleiten wird.

### **A b s c h n i t t 4**

### **S c h u t z m a ß n a h m e n**

#### **§ 32**

#### **Voraussetzungen für den Schutz hinweisgebender Personen**

(1) Die §§ 34 bis 36 sind auf hinweisgebende Personen anwendbar, sofern

1. diese intern gemäß § 17 oder extern gemäß § 27 Meldung erstattet haben oder eine Offenlegung gemäß § 31 vorgenommen haben,

2. die Informationen zutreffend sind oder die hinweisgebende Person zum Zeitpunkt der Meldung oder Offenlegung hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die von ihr gemeldeten oder offengelegten Informationen der Wahrheit entsprachen, und

3. die Informationen Verstöße betreffen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, oder die hinweisgebende Person zum Zeitpunkt der Meldung oder Offenlegung hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass dies der Fall sei.

(2) Die §§ 34 bis 36 sind unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 auch anwendbar auf Personen, die zuständigen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallende Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

### § 33

#### **Weitere geschützte Personen**

(1) Die §§ 34 bis 36 gelten entsprechend für natürliche Personen, die die hinweisgebende Person bei einer internen oder externen Meldung oder einer Offenlegung im beruflichen Zusammenhang vertraulich unterstützen, sofern die gemeldeten oder offengelegten Informationen

1. zutreffend sind oder die unterstützende Person zum Zeitpunkt der Unterstützung hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die von der hinweisgebenden Person gemeldeten oder offengelegten Informationen der Wahrheit entsprachen, und

2. Verstöße betreffen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, oder die unterstützende Person zum Zeitpunkt der Unterstützung hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass dies der Fall sei.

(2) Sofern die Voraussetzungen des § 32 erfüllt sind, gelten die §§ 34 bis 36 entsprechend für

1. Dritte, die mit der hinweisgebenden Person in Verbindung stehen und in einem beruflichen Zusammenhang Repressalien erlitten haben, es sei denn diese beruhen nicht auf der Meldung oder Offenlegung durch die hinweisgebende Person, und

2. juristische Personen, rechtsfähige Personengesellschaften und sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen, die mit der hinweisgebenden Person rechtlich oder wirtschaftlich verbunden sind oder für die die hinweisgebende Person tätig ist oder mit denen sie in einem beruflichen Kontext anderweitig in Verbindung steht.

### § 34

#### **Ausschluss der Verantwortlichkeit**

(1) Eine hinweisgebende Person kann nicht für die Beschaffung von oder den Zugriff auf Informationen, die sie gemeldet oder offengelegt hat, rechtlich verantwortlich gemacht werden, sofern die Beschaffung nicht als solche oder der Zugriff nicht als solcher eine Straftat darstellt.

(2) Eine hinweisgebende Person verletzt keine Offenlegungsbeschränkungen und kann nicht für die bei einer Meldung oder Offenlegung erfolgte Weitergabe von Informationen rechtlich verantwortlich gemacht werden, sofern sie hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die Weitergabe der Informationen erforderlich war, um einen Verstoß aufzudecken.

## § 35

### **Verbot von Repressalien**

(1) Gegen hinweisgebende Personen gerichtete Repressalien sind verboten. Das gilt auch für die Androhung und den Versuch, Repressalien auszuüben.

(2) Erleidet eine hinweisgebende Person nach einer Meldung oder Offenlegung eine Benachteiligung im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit, so wird vermutet, dass diese Benachteiligung eine Repressalie ist. In diesem Fall hat die Person, die die hinweisgebende Person benachteiligt hat, zu beweisen, dass die Benachteiligung auf hinreichend gerechtfertigten Gründen basierte oder dass sie nicht auf der Meldung oder Offenlegung beruht.

## § 36

### **Schadensersatz nach Repressalien**

(1) Bei einem Verstoß gegen das Verbot von Repressalien ist der Verursacher verpflichtet, der hinweisgebenden Person den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.

(2) Ein Verstoß gegen das Verbot von Repressalien begründet keinen Anspruch auf Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses, eines Berufsausbildungsverhältnisses oder eines anderen Vertragsverhältnisses oder auf einen beruflichen Aufstieg.

## § 37

### **Schadensersatz nach einer Falschmeldung**

Die hinweisgebende Person ist zum Ersatz des Schadens verpflichtet, der aus einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Meldung oder Offenlegung unrichtiger Informationen entstanden ist.

## § 38

### **Verbot abweichender Vereinbarungen**

Vereinbarungen, die die Rechte hinweisgebender Personen nach diesem Gesetz einschränken, sind unwirksam.

## **A b s c h n i t t 5**

### **S a n k t i o n e n**

## § 39

### **Bußgeldvorschriften**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 7 Absatz 2 eine Meldung oder dort genannte Kommunikation behindert,
2. einer vollziehbaren Anordnung nach § 28 Absatz 1 Satz 1 zuwiderhandelt oder
3. entgegen § 35 Absatz 1 eine Repressalie ergreift oder androht.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 8 Absatz 1 Satz 1 die Vertraulichkeit nicht wahrt.

(3) Der Versuch einer Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 oder 3 geahndet werden.

(4) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 und 3 und des Absatzes 3 mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu zwanzigtausend Euro geahndet werden. § 30 Absatz 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 und 3 anzuwenden.

## **A b s c h n i t t 6**

### **S c h l u s s v o r s c h r i f t e n**

#### § 40

##### **Verordnungsermächtigungen**

(1) Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, im Benehmen mit dem Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit die nähere Ausgestaltung der Organisation und des Verfahrens der externen Meldestelle zu regeln.

(2) Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bestimmt durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die weitere externe Meldestelle nach § 22 Absatz 1.

#### § 41

##### **Übergangsregelungen**

§ 12 Absatz 1 ist auf Beschäftigungsgeber mit in der Regel bis zu 249 Beschäftigten mit Ausnahme der in § 12 Absatz 2 genannten Beschäftigungsgeber ab dem 17. Dezember 2023 anzuwenden.

## **Artikel 2**

### **Änderung des Arbeitsschutzgesetzes**

In § 17 Absatz 2 Satz 3 des Arbeitsschutzgesetzes vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246), das zuletzt durch Artikel 293 der Verordnung vom 19. Juli 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist,

werden nach den Wörtern „die Vorschriften“ die Wörter „des Hinweisgeberschutzgesetzes,“ eingefügt.

### **Artikel 3**

#### **[Änderung des Beamtenstatusgesetzes]**

[BMI]

### **Artikel 4**

#### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 17. Dezember 2021 in Kraft.

# Begründung

## A. Allgemeiner Teil

### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17, im Folgenden: Hinweisgeberschutz-Richtlinie). Die Richtlinie muss bis zum 17. Dezember 2021 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Mit einem neuen Gesetz zum Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz, HinSchG) soll der bislang lückenhafte und unzureichende Schutz hinweisgebender Personen in der Bundesrepublik Deutschland ausgebaut werden. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber leisten einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung und Ahndung von Verstößen. Allerdings sind sie in der Vergangenheit oftmals infolge einer Meldung oder Offenlegung von Missständen Repressalien ausgesetzt gewesen. Denn Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber handeln im Spannungsverhältnis zwischen dem öffentlichen Interesse an der Aufdeckung von Rechtsverstößen und Missständen in Betrieben und Behörden einerseits und ihren zivil-, arbeits- und dienstrechtlichen Pflichten andererseits. Wer sich dazu entschließt Missstände zu melden oder gar publik zu machen, muss nicht nur mit Repressalien wie beispielsweise Mobbing rechnen, sondern verstößt damit mitunter auch selbst gegen arbeits-, dienst- oder strafrechtliche Bestimmungen.

Bislang gelten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die den zuständigen Behörden echte oder vermeintliche Gesetzesverstöße melden, die allgemeinen Regelungen. Vor allem aus dem Rücksichtnahmegebot des § 241 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) wird der grundsätzliche Vorrang betriebsinterner Aufklärung gefolgert, damit dem betroffenen Unternehmen nicht durch vorschnelle Anzeigen oder Offenlegungen Schaden zugefügt wird. Nach dem Beamtenrecht ist internes Whistleblowing nur zulässig bei der ordnungsgemäßen Ausübung des beamtenrechtlichen Beschwerderechts sowie bei der Wahrnehmung der Beratungspflicht und des Remonstrationsrechts beziehungsweise der Remonstrationspflicht.

Gesetzliche Vorgaben regeln indes nicht ausdrücklich, wann in diesem Spannungsverhältnis die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Pflichten die Verschwiegenheits- und Loyalitätspflicht gegenüber dem Arbeitgeber oder dem Dienstherrn überwiegt und damit eine Offenbarung von Missständen rechtfertigt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich mit dem Schutz hinweisgebender Personen befasst und in seiner Grundsatzentscheidung im Fall Heinisch Feststellungen für die Abwägung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen getroffen. 2003 hatte eine Pflegerin in einem Berliner Pflegeheim mehrfach Personalnotstand und unhaltbare Pflegezustände zunächst bei ihrem Arbeitgeber, dann bei der übergeordneten Heimaufsicht angezeigt. Diese stellte gravierende Pflegemängel fest. Da der Arbeitgeber keine Maßnahmen ergriff, um die Mängel abzustellen, erstattete die Pflegerin Strafanzeige gegen die verantwortlichen Personen wegen Betrugs. Die Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren ein und der Pflegerin wurde von ihrem Arbeitgeber gekündigt. Die Kündigung hielt einer arbeitsgerichtlichen Prüfung stand. Im Juli 2011 urteilte der EGMR, dass eine Verletzung von Artikel 10 (Freiheit der Meinungsäußerung) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorlag. Der EGMR bestätigte dabei die Pflicht des Arbeitnehmers zu Loyalität, Zurückhaltung und Vertraulichkeit gegenüber seinem Arbeitgeber und bezeichnete den Gang an die Öffentlichkeit als „letztes Mittel“. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung seien unter

anderem das öffentliche Interesse an der Information, deren Wahrheitsgehalt, Handlungsalternativen des Arbeitnehmers, aber auch die Gründe für dessen Handeln zu berücksichtigen (EGMR v. 21.07.2011, NZA 2011, S. 1269, Rn. 61 ff.). Die Umstände dieses Falles, die vorausgegangenen erfolglosen internen Meldungen, die Reaktion des Arbeitgebers und die Dauer des Verfahrens zeigen beispielhaft, wie notwendig klare gesetzliche Regelungen für hinweisgebende Personen sind.

Deutsche Gerichte der Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit orientieren sich seitdem immer wieder an den Vorgaben des EGMR (vergleiche BAG v. 31.07.2014, NZA 2015, S. 245, Rn. 63; BAG v. 21.09.2011, NZA 2012, S. 317, Rn. 33; BAG v. 14.12.2011, AP BGB § 667 Nr. 2, Rn. 23; LAG Düsseldorf v. 04.03.2016, BeckRS 2016, S. 68431, Rn. 49; LAG Köln v. 05.07.2012, BeckRS 2012, S. 75713; LAG Schleswig-Holstein v. 20.03.2012, BeckRS 2012, S. 68879; LAG Berlin-Brandenburg v. 07.11.2013, BeckRS 2014, S. 74315, LAG Rheinland-Pfalz v. 17.11.2016, BeckRS 2016, S. 112640; LAG Rheinland-Pfalz v. 15.05.2014, BeckRS 2014, S. 70644; LAG Hamm v. 15.03.2013, BeckRS 2013, S. 69437; OLG Frankfurt v. 08.05.2014 Az. 16 U 175/13). Einzelfallbezogene Entscheidungen bedeuten allerdings keine Rechtssicherheit für die Betroffenen. Selbst mit guter juristischer Beratung kann ein potenzieller Whistleblower im Vorfeld, also zum Zeitpunkt, zu dem er sich entscheiden muss, ob er auf einen beobachteten Missstand aufmerksam machen soll oder nicht, nicht verlässlich einschätzen, ob er sich durch das Informieren zuständiger Behörden rechtskonform verhält oder nicht. Für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber bleibt damit ein erhebliches Risiko, wenn sie einen Missstand aufdecken wollen.

Die Rechtslage hat sich allerdings durch die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben für einzelne Sektoren und speziell im Bereich der Finanzdienstleistungen geändert. Denn vereinzelt enthalten einschlägige Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union Regelungen zum Hinweisgeberschutz beziehungsweise zu Mechanismen zur Meldung von Verstößen, die entsprechend in nationales Recht umgesetzt wurden (so etwa Artikel 71 der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338), Artikel 28 der Verordnung (EU) 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP) (ABl. L 352 vom 9.12.2014, S. 1) oder jüngst die Ausnahmen in Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (ABl. L 157 vom 15.6.2016, S. 1)). Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang sind die Regelungen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern im Bereich der von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beaufsichtigten Unternehmen in § 4d des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG).

Auch auf internationaler Ebene wurde die Diskussion um einen besseren Schutz hinweisgebender Personen in den vergangenen Jahren immer intensiver geführt. International verbreitet sich der Konsens, dass Whistleblower einen effektiven gesetzlichen Schutz benötigen, um insbesondere Korruption zu verhindern.

1999 wurden mit dem im Europarat geschlossenen Zivilrechtsübereinkommen über Korruption erstmals allgemeine internationale Regeln im Bereich Zivilrecht und Korruption festgelegt. Das Übereinkommen trat 2003 in Kraft, seine Durchführung wird von der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) überwacht. Artikel 9 des Übereinkommens sieht vor, dass „Beschäftigte, die den zuständigen Personen oder Behörden in gutem Glauben einen begründeten Korruptionsverdacht mitteilen, angemessen vor ungerechtfertigten Nachteilen geschützt werden.“ Die Bundesrepublik Deutschland konnte das Übereinkommen bislang anders als fast alle anderen Mitgliedstaaten der Europäischen

Union nicht ratifizieren, da nach dem bisher geltenden deutschen Recht ein solcher umfassender Hinweisgeberschutz nicht besteht (vergleiche die Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung vom 2. April 2013, Bundestagsdrucksache 17/12996, S. 2).

Das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption wird von einem entsprechenden Übereinkommen für den Bereich des Strafrechts flankiert, das in Artikel 22 einen wirksamen und angemessenen Schutz von Personen vorsieht, die mit den für die Ermittlung und Strafverfolgung zuständigen Behörden zusammenarbeiten oder als Zeugen Aussagen in Bezug auf Korruptionsstraftaten machen. Dieses Übereinkommen wurde von der Bundesrepublik Deutschland 2017 ratifiziert.

Die Vorgaben der EMRK im Hinblick auf die Achtung der Meinungsfreiheit hinweisgebender Personen wurden durch Empfehlungen und Entschlüsse der Parlamentarischen Versammlung und des Ministerkomitees, dem die Überwachung der Umsetzung von Urteilen des EGMR obliegt, näher ausgestaltet und ergänzt. Beispielsweise fordert die Empfehlung CM/Rec(2014)7 des Ministerkomitees des Europarates aus dem Jahr 2014 einen umfassenden rechtlichen Schutz von Hinweisgebern und stellt hierfür 29 Grundsätze auf, die die nationalen Regelungen zum Schutz hinweisgebender Personen leiten sollen.

Auf internationaler Ebene steht neben den Initiativen des Europarates das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003, das die Bundesrepublik Deutschland 2014 ratifiziert hat. Artikel 33 des Übereinkommens zielt auf den Schutz von Personen, die gegenüber den zuständigen Behörden „in redlicher Absicht und mit hinreichender Begründung“ Angaben zu (im Übereinkommen näher beschriebenen) Straftaten machen. Die Vertragsstaaten werden aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zu „erwägen“. Damit verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten zwar zur systematischen Prüfung, nicht aber zu einer konkreten Normsetzung.

Die Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten haben 2019 bei ihrem Gipfeltreffen in Osaka Hochrangige Grundsätze für einen wirksamen Hinweisgeberschutz beschlossen (High Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers), die das Ziel eines weitreichenden Schutzes von Whistleblowern verfolgen. Sie fordern eine Gesetzgebung zum Schutz hinweisgebender Personen mit einem breiten, aber klar definierten sachlichen und einem weiten persönlichen Anwendungsbereich, einem umfassenden Schutz der Vertraulichkeit der Identität hinweisgebender Personen sowie wirksamen Sanktionen für Fälle, in denen hinweisgebende Personen von Repressalien betroffen sind.

Die OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen hat in ihrem Phase 4-Evaluierungsbericht zur Bekämpfung der Auslandsbestechung durch die Bundesrepublik Deutschland 2018 empfohlen, dass die Bundesrepublik Deutschland dringend die Gesetzeslage ändert und klare, umfassende Schutzmaßnahmen für Informanten ergreift, etwa durch ein spezielles Gesetz zum Schutz hinweisgebender Personen, das auf alle Bereiche des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft anwendbar ist (OECD, Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung Bericht zu Phase 4. Deutschland, S. 100).

Neben den skizzierten Initiativen im internationalen Raum wurde im Europäischen Parlament in den vergangenen Jahren eine umfassende horizontale Regelung zum Schutz von Hinweisgebern gefordert. Zu den jüngeren Aktivitäten zählt insbesondere die Entschlüsselung des Europäischen Parlaments vom 4. Februar 2017 zur Rolle von Informanten beim Schutz der finanziellen Interessen der EU (2016/2055(INI)). Das Parlament bedauerte, „dass die Kommission es bislang versäumt hat, Legislativvorschläge zur Schaffung eines Mindestschutzes für europäische Hinweisgeber vorzulegen“ (unter Y. 1.). Der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten wies in seiner Stellungnahme zu der Entschlüsselung (2016/2224(INI)) nicht nur auf die aus dem internationalen Recht abzuleitenden Vorgaben hin, sondern erklärte auch den unterschiedlichen Schutz von Hinweisgebern in den Mitgliedstaaten für unbefriedigend.

Durch die internationalen Vorgaben, die Initiativen des Europäischen Parlamentes sowie das Engagement der Zivilgesellschaft war der Druck auf die Europäische Kommission hoch, einen Vorschlag für eine umfassende und horizontale Regelung zum Umgang mit hinweisgebenden Personen vorzulegen.

Getragen von dem Willen, einen politischen Rahmen zur Stärkung des Hinweisgeberschutzes auf EU-Ebene zu schaffen, hat die Kommission am 23. April 2018 ihren „Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“ veröffentlicht. Ziel des Vorschlages war eine Mindestharmonisierung des Schutzes von hinweisgebenden Personen durch eine horizontale Richtlinie mit einem weiten Anwendungsbereich (KOM (2018) 218 endgültig). Erreicht werden sollte eine bessere Rechtsdurchsetzung in der Europäischen Union und ein europaweit geltendes einheitliches hohes Schutzniveau für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber durch eine gesetzgeberische Ausgestaltung des durch den EGMR herausgearbeiteten Grundrechtsschutzes.

Flankiert wurde der Richtlinienvorschlag von einer Mitteilung, die weitere Empfehlungen zum Schutz von Hinweisgebern auf EU-Ebene und durch die Mitgliedstaaten enthält (KOM (2018) 214 endgültig). In der Mitteilung beschreibt die Kommission verschiedene Maßnahmen auf EU-Ebene zum Schutz von Hinweisgebern wie den Schutz von Journalisten (Kofinanzierung von Projekten des Europäischen Zentrums für Presse und Informationsfreiheit), die Förderung des Schutzes von Hinweisgebern im Bereich der Korruptionsbekämpfung sowie die aktive Rolle des europäischen Bürgerbeauftragten beim Schutz von Hinweisgebern. Den Mitgliedstaaten werden die Umsetzung der Empfehlungen des Europarates zum Hinweisgeberschutz aus dem Jahr 2014 sowie verschiedene Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen für potentielle hinweisgebende Personen, kleine und mittlere Unternehmen und Bedienstete nationaler Behörden empfohlen.

Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie wurde im EU-Amtsblatt vom 26. November 2019 veröffentlicht und ist am 16. Dezember 2019 in Kraft getreten.

Der sachliche Anwendungsbereich der Hinweisgeberschutz-Richtlinie orientiert sich an den Kompetenzen der Europäischen Union und ist primär aus Gründen der beschränkten Gesetzgebungskompetenz auf spezifische Bereiche beschränkt (Artikel 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie). In diesem Rahmen umfasst er die Felder, in denen vor allem „Insider“ zur Aufklärung von Missständen beitragen können. Es geht um Politikbereiche, in denen Verstöße erhebliche Risiken für das Gemeinwohl bergen, indem sie ernsthafte Gefahren für das öffentliche Gemeinwohl schaffen, und Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber sich in einer privilegierten Position befinden, um Verstöße ans Licht zu bringen (Erwägungsgrund 3).

Der persönliche Anwendungsbereich der Hinweisgeberschutz-Richtlinie ist sehr weit gefasst (Artikel 4). Geschützt werden sollen nicht nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 45 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einschließlich der Beamtinnen und Beamten, sondern unter anderem auch Praktikantinnen und Praktikanten, Freiwillige und Anteilseignerinnen und Anteilseigner, aber auch externe Auftragnehmer und Lieferanten sowie Personen, deren Arbeitsverhältnis bereits beendet ist oder noch nicht begonnen hat und sich in einem vorvertraglichen Stadium befindet. Der Schutz greift allerdings nur dann, wenn die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber davon ausgehen durften, dass die gemeldeten Informationen der Wahrheit entsprachen (Artikel 6). Auf eine bestimmte Motivation der meldenden Person kommt es hingegen nicht an; sie verliert ihren Schutz nicht dadurch, dass sie einen Rechtsverstoß etwa nur aus eigensüchtigen Motiven oder zum eigenen Vorteil meldet (Erwägungsgrund 32).

Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie sieht ein gestuftes Meldesystem vor (Artikel 7, 10, 15): Auf der ersten Stufe können Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber frei wählen, ob sie einen Verstoß zunächst intern melden oder sich an eine von dem jeweiligen Mitgliedstaat als zuständig benannte Behörde

wenden (externe Meldung). Dabei wird an mehreren Stellen die Bedeutung interner Meldungen betont, da auf diesem Weg oftmals am schnellsten eine effektive Beseitigung von Missständen erreichen werden kann (Artikel 7 Absatz 2 und Erwägungsgrund 47 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie). Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie stellt konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung und die Verfahrensabläufe von internen und externen Meldewegen. Die Vertraulichkeit der Identität der Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber steht dabei an vorderster Stelle (Artikel 16 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie). Unbefugte Personen dürfen – auch wenn sie im selben Unternehmen beziehungsweise in derselben Behörde arbeiten – keinen Zugriff auf Dokumente (wie zum Beispiel E-Mail-Verläufe) haben, die Rückschlüsse auf die Identität der Hinweisgeberin oder des Hinweisgebers zulassen könnten.

Der Gang von Hinweisgeberinnen oder Hinweisgebern an die Öffentlichkeit (zum Beispiel über soziale Netzwerke oder die Medien) wird nur in bestimmten Fällen geschützt, zum Beispiel dann, wenn eine externe Meldung an die für diese Meldung zuständige Behörde fruchtlos geblieben ist.

Zum Schutz von hinweisgebenden Personen macht die Hinweisgeberschutz-Richtlinie unter anderem Vorgaben zu verbotenen Repressalien, wie zum Beispiel Suspendierung, Entlassung und vorzeitige Kündigung, und sieht eine Umkehr der Beweislast vor. Schließlich verpflichtet die Hinweisgeberschutz-Richtlinie die Mitgliedstaaten, wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen gegen juristische oder natürliche Personen vorzusehen, die eine nach der Hinweisgeberschutz-Richtlinie geschützte Meldung behindern oder zu behindern versuchen, gegen Hinweisgeberinnen oder Hinweisgeber vorgehen oder Vorgaben zur Vertraulichkeit der Identität der meldenden Person verletzen (Artikel 23 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie).

Verpflichtende Vorgaben für den Umgang mit anonymen Hinweisen sieht die Hinweisgeberschutz-Richtlinie nicht vor. Weder interne noch externe Meldestellen sind verpflichtet, technische Mittel oder Verfahren für anonyme Meldungen vorzuhalten.

Vom Anwendungsbereich der Hinweisgeberschutz-Richtlinie vollständig ausgenommen sind der Schutz von Verschlussachen, die anwaltliche und ärztliche Verschwiegenheitspflicht, das richterliche Beratungsgeheimnis sowie das Strafprozessrecht. Unberührt bleibt die Verantwortung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit (Artikel 3 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie).

## **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Die Vorgaben der Hinweisgeberschutz-Richtlinie sollen im Wesentlichen in einem neu zu schaffenden Stammgesetz (Gesetz zum Schutz hinweisgebender Personen, Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) umgesetzt werden. Die Umsetzung erfordert weitgehende Anpassungen im nationalen Recht, um das vorgesehene Schutzsystem zu implementieren. Während bislang im deutschen Recht der Schutz hinweisgebender Personen nur fragmentarisch und uneinheitlich in verschiedenen Lebensbereichen ausgestaltet ist, sieht die Hinweisgeberschutz-Richtlinie ein einheitliches Schutzsystem für hinweisgebende Personen vor, die Verstöße in den verschiedensten Rechtsbereichen melden oder offenlegen. Dies lässt sich sinnvoll und systematisch logisch am besten durch ein neues Stammgesetz in das nationale Recht umsetzen, das für die Zukunft ein praktikables und anwendungsfreundliches Schutzsystem als Querschnittsinstrument etabliert.

Die Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie erfordert neben dem Kernstück, dem HinSchG, [Anpassungen im Bundesbeamtengesetz und im Beamtenrechtsrahmengesetz], um die obligatorische

Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in den persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes sicherzustellen.

Der Entwurf eines HinSchG in Artikel 1 gliedert sich wie folgt:

#### 1. Anwendungsbereich (§§ 1 und 2)

Der persönliche Anwendungsbereich ist entsprechend den Vorgaben der Hinweisgeberschutz-Richtlinie weit gefasst. Von der Hinweisgeberschutz-Richtlinie ausdrücklich umfasst werden neben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Sinne von Artikel 45 Absatz 1 AEUV einschließlich Beamtinnen und Beamten beispielsweise auch Selbständige, Anteilseigner, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Lieferanten und Personen, die bereits vor Beginn eines Arbeitsverhältnisses Kenntnisse von Verstößen erlangt haben. Um diesen Vorgaben zu genügen, wurde im Gesetzentwurf ein umfassender Ansatz gewählt.

Der sachliche Anwendungsbereich wurde ausgehend vom sachlichen Anwendungsbereich der Hinweisgeberschutz-Richtlinie geringfügig ergänzt, um bei einer 1:1-Umsetzung der Richtlinie auftretende Wertungswidersprüche zu vermeiden und das Hinweisgeberschutzsystem für Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender handhabbar zu gestalten. Oftmals sind ursprünglich nationale und ursprünglich europäische Vorgaben so eng miteinander verwoben, dass andernfalls keine Rechtssicherheit gewährleistet wäre. Davon geleitet, Wertungswidersprüche zu vermeiden und praktikable Regelungen zu schaffen, wurden die in Artikel 2 Absatz 1 und dem Anhang Teil 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie angelegten Rechtsbereiche in begrenztem Umfang auf nationales, korrespondierendes Recht ausgeweitet. Einbezogen wurden dabei insbesondere das Strafrecht und das Recht der Ordnungswidrigkeiten.

Diese begrenzte Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereichs bei der Umsetzung der Richtlinienvorgaben steht im Einklang mit Artikel 2 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie, der eine Ausdehnung des Schutzes nach nationalem Recht gestattet. Auf diese Weise wird ein umfassender und kohärenter Rahmen für den Hinweisgeberschutz geschaffen (vergleiche Erwägungsgrund 5 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie).

#### 2. Verhältnis zu sonstigem geltenden Recht (§§ 4 bis 6)

Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie trifft ausdrückliche Anordnungen darüber, in welchen Fällen das durch sie vorgesehene Schutzsystem für hinweisgebende Personen nicht greift. Dabei geht es im Wesentlichen um zwei Konstellationen, die in § 4 Absatz 1 und in § 5 umgesetzt wurden:

§ 4 Absatz 1 enthält eine Aufzählung bereits bestehender Meldesysteme für Verstöße, die unionsrechtlich vorgegeben wurden und entweder unmittelbar gelten oder bereits für bestimmte Sektoren in nationales Recht umgesetzt wurden. Diese bereits eingerichteten Meldesysteme sollen durch das neue horizontale Instrument nicht abgeschafft werden, sondern mit ihrer jeweiligen Sonderzuständigkeit weiterhin bestehen bleiben. Neben diesen Systemen soll auch keine zusätzliche neue Zuständigkeit für bereits erfasste Sachverhalte eingerichtet werden. Soweit bereits ein Meldesystem greift, auf das § 4 Absatz 1 verweist, geht dieses vor und das HinSchG soll nicht angewendet werden.

§ 5 trifft Regelungen in Bezug auf besonders sensible Bereiche, bei denen Geheimhaltungsinteressen einer Meldung oder Offenlegung grundsätzlich entgegenstehen können. Die Ausnahmen vom Anwendungsbereich des allgemeinen Hinweisgeberschutzes sind durch die Hinweisgeberschutz-Richtlinie vorgegeben und sollen 1:1 umgesetzt werden. Ausgenommen sind Informationen, die die nationale Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates oder besondere verteidigungs- und sicherheitsspezifische Aufträge betreffen, Verschlussachen sowie solche

Informationen, die dem richterlichen Beratungsgeheimnis oder der ärztlichen oder anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht unterfallen. Entsprechend den Vorgaben der Hinweisgeberschutz-Richtlinie stehen darüberhinausgehende Geheimhaltungspflichten einer Meldung oder Offenlegung nicht entgegen.

### 3. Interne und externe Meldesysteme (§§ 7 bis 30)

Es sind zwei Meldewege für hinweisgebende Personen vorgesehen, die gleichwertig nebeneinanderstehen und zwischen denen hinweisgebende Personen frei wählen können. Dies sind zum einen interne Meldekanäle beispielsweise innerhalb des betroffenen Unternehmens oder der betroffenen Behörde, zum anderen externe Meldekanäle, die bei einer unabhängigen Stelle eingerichtet werden.

Von grundlegender Bedeutung sind die Vorgaben betreffend die Vertraulichkeit, die für beide Meldewege gleichermaßen gelten (vergleiche § 8). Damit das neue Schutzsystem wirksam und funktionstüchtig sein kann, ist es unerlässlich, dass die Identitäten aller von einer Meldung betroffenen Personen weitgehend geschützt werden.

Die Vorgaben zur Einrichtung interner Meldekanäle entsprechen den verpflichtenden Vorgaben der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Soweit möglich, wurde von Erleichterungen Gebrauch gemacht.

Eine externe Meldestelle auf Ebene des Bundes wird bei dem beziehungsweise der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) angesiedelt. Diese zentrale Anlaufstelle im Sinne eines „one-stop-shop“ soll hinweisgebende Personen davon befreien, sich mit Zuständigkeitsfragen auseinandersetzen zu müssen, und davor bewahren, schon im Vorfeld einer Meldung den Mut zu verlieren, einen entsprechenden Sachverhalt oder Verstoß zu melden. Die externe Meldestelle des Bundes ist mit umfassenden Zuständigkeiten ausgestattet, soweit nicht die Länder eigene Meldestellen einrichten. Die externe Meldestelle kann Auskünfte einholen und erteilt der hinweisgebenden Person eine Rückmeldung über den Fortgang der Sache.

### 4. Offenlegung (§ 31)

Um allen Beteiligten Rechtssicherheit zu gewähren, werden in Umsetzung der Rechtsprechung des EGMR die Voraussetzungen festgelegt, bei deren Vorliegen eine hinweisgebende Person Informationen über einen Verstoß offenlegen darf. Hierbei ist auf eine Gefährdung des öffentlichen Interesses abzustellen oder darauf, dass der externe Meldeweg nicht ordnungsgemäß funktioniert.

### 5. Schutzmaßnahmen (§§ 32 bis 38)

Hinweisgebende Personen werden bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen umfangreich vor Repressalien geschützt. Hierzu werden alle ungerechtfertigten Nachteile wie beispielsweise Kündigung, Versagung einer Beförderung, geänderte Aufgabenübertragung, Disziplinarmaßnahmen, Diskriminierung oder Mobbing gezählt, die eine hinweisgebende Person infolge einer Meldung oder Offenlegung erleidet. Sichergestellt wird auch, dass die Schutzmaßnahmen für sonstige in den Schutzbereich der Richtlinie fallende Personen entsprechend gelten.

### 6. Sanktionen (§ 39)

Verstöße gegen die wesentlichen Vorgaben werden als Ordnungswidrigkeiten geahndet. Dies gilt für das Verhindern von Meldungen, das Ergreifen von Repressalien, das Nichterfüllen von Auskunftspflichten gegenüber einer externen Meldestelle sowie für Verstöße gegen den Schutz der Vertraulichkeit der Identität hinweisgebender Personen.

Die Meldung oder Offenlegung wissentlich falscher Informationen durch hinweisgebende Personen wird nicht durch eine Neuregelung zusätzlich mit einer Geldbuße belegt. Zwar ist eine Sanktionierung wichtig, um Denunziantentum und das leichtfertige Weitertragen ungeprüfter Informationen zu verhindern. Allerdings genügen die Rechtsinstrumente des geltenden Rechts. Hierzu zählen neben den allgemeinen Schadensersatzvorschriften auch eine mögliche Strafbarkeit (Vortäuschen einer Straftat nach § 145d des Strafgesetzbuchs (StGB), falsche Verdächtigung nach § 164 StGB sowie Verleumdung nach § 187 StGB).

#### 7. Keine verpflichtende Nachverfolgung anonymer Meldungen

Um das neue Hinweisgeberschutzsystem nicht zu überlasten und erste Erfahrungen sowohl interner wie auch externer Meldestellen abzuwarten, ist keine Pflicht zur Bearbeitung anonymer Hinweise vorgesehen. Denn damit einhergehen würden nicht nur zusätzliche Kosten für die notwendigen technischen Vorrichtungen, sondern auch die Gefahr von denunzierenden Meldungen und einer Überlastung der Meldestellen. Gleichwohl fallen anonyme Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber unter die Schutzbestimmungen, wenn ihre zunächst verdeckte Identität bekannt wird (vergleiche § 27 Absatz 1 Satz 2 HinSchG-E).

### III. Alternativen

Die Initiative der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 19/4558) für ein „Gesetz zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz)“ wurde am 11. Oktober 2018 dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz federführend zugewiesen. Es handelt sich dabei um die aktualisierte Fassung eines Entwurfs aus der vorherigen Legislaturperiode (Bundestagsdrucksache 18/3039) und war bereits in Kenntnis des Richtlinienvorschlags der Kommission auf den Weg gebracht worden. Der Entwurf sollte zugleich eine politische Positionierung zum Richtlinienvorschlag der Kommission herbeiführen. Er ist damit ausdrücklich kein Vorschlag zur Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie und entspricht folglich nicht den dort enthaltenen Anforderungen.

### IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich zu Artikel 1 und Artikel 2 aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) und Nummer 12 (Arbeitsrecht) des Grundgesetzes (GG), sowie ergänzend als Annexkompetenz des Bundes zu den jeweiligen vom sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs berührten Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes nach Artikel 73 und 74 GG. Für die beamtenrechtlichen Regelungen folgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Absatz 1 Nummer 8 GG (Bundesbedienstete) sowie aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 27 GG (Beamtenstatusrechte). [Artikel 3] Soweit der Gesetzentwurf Regelungen betreffend das Recht der Wirtschaft enthält, ergibt sich die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im gesamtstaatlichen Interesse vorliegend aus der Notwendigkeit, einheitliche Schutzstandards für hinweisgebende Personen zu schaffen. Eine unterschiedliche Behandlung wäre nicht vermittelbar und hätte zudem unmittelbaren Einfluss auf die Inanspruchnahme der Meldesysteme. Soweit die Pflicht zur Einrichtung der Meldesysteme sich an Wirtschaftsteilnehmer richtet, ist die Regelung durch Bundesgesetz auch zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich.

## **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Er dient der Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie.

Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie selbst stellt klar, dass auf EU-Recht basierende, sektorspezifische Meldesysteme vorgehen, vergleiche Artikel 3 Absatz 1.

Soweit in den Erwägungsgründen der Hinweisgeberschutz-Richtlinie von der Notwendigkeit gesprochen wird, die Ausübung bestimmter Datenschutzrechte einzuschränken, die aus der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1) sowie aus der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89) herrühren (vergleiche Erwägungsgründe 84, 85), ist eine Regelung im HinSchG-E nicht veranlasst. Die für den Hinweisgeberschutz notwendigen Ausnahmetatbestände sind bereits im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) enthalten.

[Ratifizierung des Zivilrechtsübereinkommen über Korruption, welches durch die Bundesrepublik Deutschland am 4. November 1999 unterzeichnet worden ist?]

## **VI. Gesetzesfolgen**

### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Der Entwurf ist an die Maßgaben des umzusetzenden Unionsrechts gebunden. Er setzt diese Bestimmungen, soweit möglich, konkret und schonend um.

### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, welche der Umsetzung der UN Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dient.

Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie dient der besseren Rechtsdurchsetzung der Unionsrechtsakte in ihrem Anwendungsbereich sowie der besseren Rechtsdurchsetzung der diese umsetzenden nationalen Vorschriften.

Der Anwendungsbereich umfasst dabei eine Vielzahl von Instrumenten aus dem Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes (vergleiche Anhang Teil I, E). Wie die Hinweisgeberschutz-Richtlinie selbst in Erwägungsgrund 10 anführt, „gestalten sich die Beweiserhebung, Verhütung, Aufdeckung und Bekämpfung von Umweltstraftaten und rechtswidrigen Handlungen nach wie vor problematisch [...]“. Ein wirksamer und umfassender Schutz hinweisgebender Personen, wie er mit dem vorliegenden Entwurf eingeführt wird, ist ein probates Mittel, um den Vollzug des Umweltrechts zu verbessern. Dies dient – entsprechend der Rechtsakte im sachlichen Anwendungsbereich – dem Erreichen der

Nachhaltigkeitsziele 6 „Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen“, 7 „Bezahlbare und saubere Energie“, 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“, 14 „Leben unter Wasser“ und 15 „Leben an Land“.

Zudem vom sachlichen Anwendungsbereich der Hinweisgeberschutz-Richtlinie erfasst sind Rechtsakte aus dem Bereich des öffentlichen Auftragswesens (Anhang Teil I, A), etwa Verfahrensregeln für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen. Eine Verbesserung der Durchsetzung der Regelungen dieses Bereichs dient der Umsetzung des Ziels 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“.

Ebenfalls erstreckt sich der Anwendungsbereich der Hinweisgeberschutz-Richtlinie auf Rechtsakte aus dem Bereich der Produktsicherheit und -konformität (Anhang Teil I, C), der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit (Anhang Teil I, G) und der öffentlichen Gesundheit (Anhang Teil I, H). Da unsichere Produkte oder Lebensmittel negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit nach sich ziehen können, dient ein Aufdecken von Missständen in diesen Bereichen der Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels 3 „Gesundheit und Wohlergehen“.

### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Die neuen gesetzlichen Regelungen zum Schutz hinweisgebender Personen verlangen von Bund und Ländern die umfassende Einrichtung von internen Meldestellen in ihren jeweiligen Behörden, Verwaltungsstellen und Betrieben. Daneben werden auf Bundesebene zwei externe Meldestellen eingerichtet, eine davon bei dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, sowie eine weitere bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

Die Pflicht zur Einrichtung einer internen Meldestelle betrifft unter 1 085 Gerichte auf Landesebene sowie neun Bundesgerichte (einschließlich zweier Truppengerichte) und etwa 5 500 Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (Angaben basierend auf Mitteilungen des Statistischen Bundesamtes). Ebenso sind sämtliche Behörden auf Landes- und Bundesebene zur Einrichtung verpflichtet.

Daraus folgen Kosten für die Einrichtung, aber auch den Betrieb der Meldestellen. Die einmaligen Implementierungskosten dürften regelmäßig gegenüber den jährlich anfallenden Sach- und Personalkosten nur geringfügig höher ausfallen. Insbesondere bedarf es nicht der Anschaffung von rückkanalfähigen Kommunikationssystemen.

Schwer abschätzbar ist das zu erwartende Meldungsaufkommen. Da mit dem vorliegenden Gesetz erstmalig ein kohärentes Hinweisgeberschutzsystem errichtet wird, stehen insofern keine Daten zur Verfügung. Anhaltspunkte können sich etwa ergeben aus einem Vergleich zu dem in Niedersachsen existierenden System zur anonymen Abgabe von Hinweisen aus dem Bereich der Korruption und der Wirtschaftskriminalität:

Innerhalb von zehn Jahren gingen dort über das internetbasierte Portal mehr als 2 700 Hinweise ein, aus denen sich nahezu 900 neue justizielle Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet ergaben (Stand 2019). Zieht man diese Daten heran, ist indes zu beachten, dass dieses Portal auf Landesebene angesiedelt ist und lediglich für einen speziellen, eng umgrenzten Bereich eine Möglichkeit zur Meldung eröffnet. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass anders als nach dem HinSchG-E Hinweise anonym abgegeben werden konnten.

[Ausführungen zum Meldeaufkommen in der Verwaltung]

[Die Ermittlung der konkret zu erwartenden Haushaltsausgaben, die aufgrund der Einrichtung der internen Meldestellen beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und den

Gerichten und Behörden des Geschäftsbereichs (Einzelplan 07) anfallen, ist noch nicht abgeschlossen. Entsprechende Angaben werden nachgereicht.]

[Bezüglich des Haushaltsaufwands für die übrigen Bundesressorts, die Länder und die Kommunen werden im Rahmen der Ressort- und Länderbeteiligung weitere Informationen eingeholt werden.]

Aufgrund der verbesserten Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung sind Zugewinne aus Vermögenseinzahlungen erzielbar, die zu Mehreinnahmen für den Bundeshaushalt und die Landeshaushalte führen.

Das Impact Assessment der EU-Kommission geht davon aus, dass in Deutschland eine Vermögenseinzahlung in Höhe von 250 bis 400 Millionen Euro allein aufgrund von Meldungen von Verstößen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe möglich ist.

#### **4. Erfüllungsaufwand**

##### a) Bürgerinnen und Bürger

Bürgerinnen und Bürgern entstehen durch den Gesetzentwurf keine Pflichten; es entsteht mithin kein Erfüllungsaufwand.

##### b) Wirtschaft

Die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen betrifft natürliche und juristische Personen des Privatrechts, rechtsfähige Personengesellschaften und sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen mit regelmäßig mehr als 50 Beschäftigten.

In Abhängigkeit des sachlichen Anwendungsbereichs beträgt die geschätzte Anzahl der Meldungen 1,2 Millionen beziehungsweise 1,6 Millionen bei Unternehmen (als rechtliche Einheiten) mit 50 und mehr Beschäftigten, die bisher keine Meldestelle eingerichtet haben und dies erst infolge der gesetzlichen Verpflichtung tun. Für Unternehmen (als rechtliche Einheiten) mit 50 bis 249 Beschäftigten, die bisher keine Meldestelle eingerichtet haben und dies erst infolge der gesetzlichen Verpflichtungen tun, liegt die geschätzte Anzahl, ebenfalls in Abhängigkeit der Annahmen, bei 422 000 beziehungsweise 585 000 Meldungen.

Das Impact Assessment der Europäischen Kommission geht für ein Unternehmen mittlerer Größe von einmaligen Implementierungskosten von 1 374 Euro sowie jährlichen Betriebskosten von rund 1.055 Euro aus (Impact Assessment, S. 61). Für Unternehmen, die bereits ein Compliance System eingerichtet haben, können sich Einsparungseffekte dadurch ergeben, dass die bereits existierende Einheit den Vorgaben des Gesetzentwurfs angepasst werden kann.

##### c) Verwaltung

[Entsprechende Angaben werden im Rahmen der Ressort- und Länderbeteiligung abgefragt werden.]

#### **5. Weitere Kosten**

In Abhängigkeit vom Meldeaufkommen ist auch mit nachgelagerten gerichtlichen Verfahren zu rechnen. Hierzu sind arbeitsgerichtliche Verfahren zwischen der hinweisgebenden Person und ihrer Arbeitgeberin beziehungsweise ihrem Arbeitgeber, zivilgerichtliche, aber auch Strafverfahren zu zählen.

In welchem Umfang es hier zu einer erhöhten Belastung der Justiz kommt, ist derzeit nicht absehbar. Letztlich wird das Meldeaufkommen auch dadurch beeinflusst, welche Akzeptanz die Meldestellen innerhalb der Bevölkerung finden. Das Impact Assessment geht etwa davon aus, dass sich die

Fallzahlen von Hinweisen über einen Zeitraum von fünf Jahren nach der Implementierung um 200 % steigern (dort S. 53).

Kosten für soziale Sicherungssysteme werden nicht erwartet. Auch Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht ersichtlich.

## **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Weitere Gesetzesfolgen, insbesondere verbraucherpolitische, gleichstellungspolitische und demografische Auswirkungen, sind nicht zu erwarten.

## **VII. Befristung; Evaluierung**

Eine Befristung dieses Umsetzungsgesetzes kommt nicht in Betracht; auch die zugrundeliegende Hinweisgeberschutz-Richtlinie ist nicht befristet.

Eine nationale Evaluierung ist notwendig, da der Erfüllungsaufwand 1 Million Euro übersteigt (vergleiche die Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 23. Januar 2013 und vom 26. November 2019).

Die Evaluierung wird dabei vor allem die Entwicklung des Meldeaufkommens sowie die daraus resultierenden Gerichts- und Strafverfahren im Blick haben. Die notwendige Datengrundlage wird über § 25 HinSchG-E (Berichtspflicht der externen Meldestelle) geschaffen werden. Eine Auswertung der Meldungen der internen Meldekanäle ist indes nicht vorgesehen. Hier ist es im eigenen Interesse der Unternehmen, diese so auszugestalten, dass hinweisgebende Personen sie auch in Anbetracht der Möglichkeit einer externen Meldung in Betracht ziehen. Eine Evaluierung soll dabei erstmalig fünf Jahre nach Inkrafttreten erfolgen. Erst zu diesem Zeitpunkt lassen sich Trends in der Entwicklung des Meldeaufkommens nachhaltig abschätzen.

Die Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie wird außerdem auf europäischer Ebene evaluiert werden. Die Europäische Kommission wird gemäß Artikel 27 Absatz 3 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie die Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften bis zum 17. Dezember 2025 in einem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat bewerten. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission gemäß Artikel 27 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie jährliche Statistiken zu übermitteln, auf deren Grundlage die Evaluierung erfolgt.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Gesetz zum Schutz hinweisgebender Personen)**

#### **Zu Abschnitt 1 (Allgemeine Vorschriften)**

#### **Zu § 1 (Persönlicher Anwendungsbereich) Zu Absatz 1**

Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Bislang existiert in der Bundesrepublik Deutschland kein umfassendes, einheitliches Hinweisgeberschutzsystem. Hinweisgebende Personen (Whistleblower) können allerdings wertvolle Beiträge dazu leisten, das Fehlverhalten natürlicher oder juristischer Personen aufzudecken und die negativen Folgen dieses Fehlverhaltens einzudämmen beziehungsweise zu korrigieren. In der Vergangenheit ist es immer wieder zu Fällen gekommen, in denen hinweisgebende Personen Nachteile zu erleiden hatten. In anderen Fällen ist davon auszugehen, dass Personen mit Insiderwissen von einer Meldung abgesehen haben, weil sie Repressalien fürchteten. Ziel dieses Gesetzes ist es, den Schutz hinweisgebender Personen und sonstiger von einer Meldung betroffener Personen zu stärken und sicherzustellen, dass ihnen im Rahmen der Vorgaben dieses Gesetzes keine Benachteiligungen drohen.

Die Regelung definiert diejenigen Personen, die gemäß § 1 Absatz 1 HinSchG-E geschützt werden. Hierbei handelt es sich um natürliche Personen, die entweder über interne oder externe Meldestellen Informationen über Verstöße melden oder diese nach den Voraussetzungen dieses Gesetzes offenlegen.

Der persönliche Anwendungsbereich der Hinweisgeberschutz-Richtlinie ist in Artikel 4 definiert. Er ist sehr weit gesteckt und umfasst alle Personen, die potentiell Kenntnis von einem Verstoß im beruflichen Umfeld erlangt haben können. Da der europarechtliche Arbeitnehmerbegriff sehr viel weiter gefasst ist als derjenige des nationalen Rechts, kann den Anforderungen an die Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie nur durch eine weite Generalklausel genügt werden. Auch sollen weitere Personengruppen wie beispielsweise Selbständige, Freiwillige und Organmitglieder von Gesellschaften vom persönlichen Anwendungsbereich der Regelung erfasst werden.

Der Anwendungsbereich erstreckt sich auch auf hinweisgebende Personen, die Verstöße melden oder offenlegen, wenn deren Arbeitsverhältnis zwischenzeitlich beendet wurde. Gleiches gilt für hinweisgebende Personen, deren Arbeitsverhältnis noch nicht begonnen hat und die während des Einstellungsverfahrens oder anderer vorvertraglicher Verhandlungen Informationen über Verstöße erlangt haben.

Die Begrifflichkeit des „Zusammenhangs mit der beruflichen oder dienstlichen Tätigkeit“ ist weit zu verstehen und jeweils im Lichte aller relevanten Umstände zu interpretieren. Sie reduziert sich nicht bloß auf das formale Arbeits- oder Dienstverhältnis.

Damit soll ein möglichst breiter Kreis von Personen geschützt werden, der aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit, unabhängig von der Art dieser Tätigkeit sowie davon, ob diese vergütet wird oder nicht, Zugang zu Informationen über Verstöße hat.

## **Zu Absatz 2**

Das Gesetz will aber nicht nur diejenigen Personen schützen, die Meldungen erstatten oder Verstöße offenlegen. Geschützt werden darüber hinaus auch Personen, die von der Meldung oder Offenlegung betroffen sind, etwa indem sie dort genannt werden und so potentielle Zeugen sein können. Nicht weniger wichtig ist, dass auch die Personen geschützt werden, die Gegenstand einer Meldung oder Offenlegung sind, das heißt denen in der Meldung oder Offenlegung ein Fehlverhalten vorgeworfen wird. Auch in Bezug auf diese Personen gilt es, die Vertraulichkeit der Identität zu schützen und die geltenden Verfahrensrechte nicht zu beschränken. Neben der eigentlichen Zielrichtung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie, den Schutz der hinweisgebenden Personen zu verbessern, ist auch der Schutz dieser weiteren von der Meldung oder Offenlegung betroffenen Personen zu gewährleisten. Entsprechende Vorgaben finden sich auch in der Hinweisgeberschutz-Richtlinie (vergleiche Artikel 22 Absatz 2, Artikel 23 Absatz 2).

## **Zu § 2 (Sachlicher Anwendungsbereich)**

### **Zu Absatz 1**

#### **Zu Nummer 1**

Hinweisgebende Personen sollen auf den Schutz des HinSchG-E vertrauen können, wenn sie ausreichend schwerwiegende Verstöße melden. Von einer ausreichenden Schwere des Verstoßes ist in all jenen Fällen auszugehen, in denen der Gesetzgeber einen Verstoß straf- oder bußgeldbewehrt hat. Hier hat der Gesetzgeber bereits durch die Sanktionierung deutlich gemacht, dass ein nicht nur unerheblicher Verstoß vorliegt.

Daher ist es sachgerecht, hinweisgebende Personen stets dann zu schützen, wenn ein Verstoß gegen straf- oder bußgeldbewehrte Vorschriften im Raum steht. Denn andernfalls käme es zu Wertungswidersprüchen im Verhältnis zu Verstößen, die in Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie zwingend vom sachlichen Anwendungsbereich zu erfassen sind und unter Nummer 2 untergliedert nach Rechtsbereichen aufgezählt werden.

#### **Zu Nummer 2**

Unter dieser Ziffer werden Rechtsbereiche aufgezählt, in denen Verstöße über die straf- und bußgeldbewehrten Vorschriften nach Ziffer 1 hinaus in den sachlichen Anwendungsbereich fallen. In den unter den einzelnen Buchstaben aufgezählten Rechtsbereichen wird der sachliche Anwendungsbereich bereits dann eröffnet, wenn ein Verstoß gegen ein Gesetz, eine Rechtsverordnung, eine Allgemeinverfügung oder eine sonstige Vorschrift des Bundes oder der Länder oder gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union oder der Europäischen Atomgemeinschaft in Rede steht. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob der Verstoß straf- oder bußgeldbewehrt ist.

Die Regelung setzt mit den einzelnen aufgezählten Rechtsbereichen Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang Teil I der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Gleichwohl umfasst der sachliche Anwendungsbereich nicht allein die in der Hinweisgeberschutz-Richtlinie selbst genannten Rechtsakte. Denn der Verweis in Artikel 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie auf einzelne Unionsrechtsakte im Anhang ist dynamisch ausgestaltet. Dies bedeutet nicht nur, dass auch im Nachhinein erlassene Durchführungsrechtsakte oder delegierte Maßnahmen umfasst sind. Vielmehr sind vom sachlichen Anwendungsbereich in Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie auch zukünftige Rechtsakte umfasst (dazu Erwägungsgrund 19). Da es für hinweisgebende Personen gänzlich unmöglich wäre nachzuvollziehen, welche Verstöße jeweils in den sachlichen Anwendungsbereich fallen und so die vertrauliche Behandlung seiner Identität nach sich ziehen würden, ist es unerlässlich, die einzelnen Rechtsbereiche so anzupassen, dass hinweisgebende Personen einschätzen können, ob ein beobachtetes Verhalten gegen Vorschriften in diesem Bereich verstößt. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob sich dieser Verstoß aus Landes-, Bundes- oder Unionsrecht ergibt.

Die zusätzliche Nennung der „Europäischen Atomgemeinschaft“ ist zur vollständigen und rechtsförmlich korrekten Umsetzung des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe a lit. vi in Verbindung mit Anhang Teil I Buchstabe F. der Hinweisgeberschutz-Richtlinie erforderlich, der für die Bereiche Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit keine EU- sondern Euratom-Rechtsakte enthält.

## **Zu Buchstabe a**

Erfasst sind Verstöße gegen Regelungen für Vergaben von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen mit einem Auftragswert in Höhe von oder oberhalb der EU-Schwellenwerte. Es geht insoweit insbesondere um Verstöße im Anwendungsbereich der entsprechenden Richtlinien 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65), 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1), 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243), 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (ABl. L 216 vom 20.8.2009, S. 76) inklusive der Nachprüfungsverfahren gemäß Richtlinie 92/13/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 14), Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge (ABl. L 395 vom 30.12.1989, S. 33) und möglicher nachfolgender Unionsrechtsakte und ihrer nationalen Umsetzungsvorschriften. Öffentliche Aufträge und Konzessionen, die unter Artikel 346 AEUV fallen, sind nicht umfasst.

## **Zu Buchstabe b**

Von der Bestimmung erfasst werden alle Vorschriften zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung. Hierzu zählen neben den von Nummer 1 erfassten Straftaten nach den §§ 89c, 129a, 129b und 261 StGB, jeweils in Verbindung mit den §§ 25, 26 oder 27 StGB, insbesondere das Geldwäschegesetz (GWG), das Kreditwesengesetz (KWG) sowie die Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006 (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 1).

## **Zu Buchstabe c**

Der sachliche Anwendungsbereich erfasst mit dem Terminus „Produktsicherheit und -konformität“ Produkte, die den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union unterliegen und in den Anhängen I und II der Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1) aufgeführt sind. Hinzu kommen Produkte im Anwendungsbereich der Richtlinien 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit (ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4), 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie, ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1), 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern (ABl. L 146 vom 10.6.2009, S. 1),

91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. L 256 vom 13.9.1991, S. 51) sowie der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (ABl. L 39 vom 9.2.2013, S. 1).

## **Zu Buchstabe d**

Unter dem Begriff der Verkehrssicherheit werden folgende Aspekte verstanden:

1. Anforderungen zur Gewährleistung der Eisenbahnbetriebssicherheit,
2. Luftverkehrssicherheit im Sinne der Abwehr von betrieblichen und technischen Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs und im Sinne der Flugsicherung,
3. Straßeninfrastruktursicherheitsmanagementverfahren nach Richtlinie 2008/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur (ABl. L 319 vom 29.11.2008, S. 59) und nach Richtlinie 2019/1936 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zur Änderung der Richtlinie 2008/96/EG über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 1),
4. Vorgaben für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln,
5. Voraussetzungen für die Zulassung zum Beruf des Güter- beziehungsweise Personenkraftverkehrsunternehmers (Kraftomibusunternehmen),
6. EU-Vorschriften für die Anerkennung von Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen,
7. Haftung und Versicherung des Beförderers bei der Beförderung von Reisenden auf See,
8. Schiffsausrüstung,
9. Seesicherheitsuntersuchung,
10. Seeleute-Ausbildung,
11. Registrierung von Personen auf Fahrgastschiffen in der Seeschifffahrt,
12. EU-Vorschriften und -Verfahrensregeln für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen,
13. Vorschriften über die sichere Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, per Eisenbahn und per Binnenschiff. Der Begriff der Verkehrssicherheit bezieht damit alle Rechtsakte mit ein, die im Anhang Teil I der HinschRL genannt sind.

## **Zu Buchstabe e**

Die Regelung setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a lit. v und vi der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um und umfasst Verstöße gegen Vorschriften im Bereich Umwelt-, Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit. Eine Differenzierung zwischen nationalen und EU-rechtlichen Umweltschutzregelungen ist dabei weder sachgerecht noch zielführend, da der Großteil des nationalen Umweltrechts auf EU-Recht beruht und andernfalls sachlich nicht zu rechtfertigende Wertungswidersprüche die Folge wären. Gleichzeitig wird durch die Einbeziehung aller Vorschriften im Bereich Umwelt-, Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit sichergestellt, dass das Gesetz rechtsklar, vollzugsfähig und anwenderfreundlich gestaltet ist. Die gefestigte Rechtsprechung sowie einschlägige Kommentarliteratur zu § 1 Absatz 4 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes bestätigen, dass das gesamte

materielle Umwelt- und umweltbezogene Verfahrensrecht von der Legaldefinition "umweltbezogene Rechtsvorschriften" erfasst ist. Zu

## **Buchstabe f**

Die Vorschrift dient der Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie im Bereich Umweltschutz, soweit Energierecht betroffen ist. Sie ergänzt den Bereich unter Buchstabe e, soweit die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und Energieeffizienz betroffen ist.

## **Zu Buchstabe g**

Mit der Auflistung in Buchstabe g werden die Rechtsakte des Anhangs Teil I Buchstabe G der Hinweisgeberschutz-Richtlinie sowie sonstiges in engem Sachzusammenhang stehendes Recht in den sachlichen Anwendungsbereich einbezogen. Umfasst hiervon sind Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Bestimmungen zum Schutz von landwirtschaftlichen Nutztieren, von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, zur Haltung von Wildtieren in Zoos, zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere sowie über den Transport von Tieren und die damit zusammenhängenden Vorgänge.

## **Zu Buchstabe h**

Die Vorschrift definiert den Anwendungsbereich des Gesetzes im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Gemäß Anhang Teil 1 Buchstabe H der Hinweisgeberschutz-Richtlinie fallen hierunter insbesondere Maßnahmen zur Festlegung hoher Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organe und Substanzen menschlichen Ursprungs, Maßnahmen zur Festlegung hoher Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Arzneimittel und Medizinprodukte und Patientenrechte gemäß der Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung (ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 45).

Ergänzt wird der sachliche Anwendungsbereich des Hinweisgeberschutzes um Verstöße gegen Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Medizinprodukte, die sich insbesondere aus der Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte, zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates (ABl. L 117 vom 5.5.2017, S. 1) ergeben. Hierdurch wird ein Gleichlauf des Schutzstandards im Bereich der öffentlichen Gesundheit erreicht. Sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung von hinweisgebenden Personen, die Verstöße gegen Qualitäts- und Sicherheitsstandards im ersten Fall von Arzneimitteln, im zweiten Fall von Medizinprodukten melden oder offenlegen, sind nicht ersichtlich.

## **Zu Buchstabe i**

Buchstabe i setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a lit. viii in Verbindung mit Anhang Teil 1 Buchstabe H Nummer 4 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

## **Zu Buchstabe j**

In den aufgezählten Rechtsbereichen fallen nur solche Regelungen in den sachlichen Anwendungsbereich, die zumindest auch verbraucherschützenden Charakter haben. Sonstige Bestimmungen sind hingegen nicht erfasst.

Zu den Regelungen der Verbraucherrechte und des Verbraucherschutzes im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Unternehmern und Verbrauchern zählen beispielsweise solche Vorschriften, die in Umsetzung der Richtlinie 2011/83/EU und der Richtlinie (EU) 2019/770 außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge, Fernabsatzverträge und Verträge über die Bereitstellung digitaler Inhalte betreffen. Ebenso gehören dazu die zwischen Unternehmern und Verbrauchern geltenden Vorschriften des Kaufvertragsrechts, mit denen die Richtlinie 1999/44/EG und die Richtlinie (EU) 2019/771 in das deutsche Recht umgesetzt werden (§§ 433 ff., 474 ff. BGB). Erfasst werden aber auch alle übrigen Regelungen der Verbraucherrechte im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Unternehmern und Verbrauchern, die zumindest auch verbraucherschützenden Charakter haben.

Im Bereich der Zahlungskonten und Finanzdienstleistungen sind alle verbraucherschützenden Regelungen erfasst, die Bankgeschäfte und sonstige Finanzdienstleistungen betreffen. Erfasst sind daher Vorgaben zu Konto- und Zahlungsdiensten ebenso wie die Regelungen des Verbraucher kreditrechts.

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a lit. ix in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe I der Hinweisgeberschutz-Richtlinie.

### **Zu Buchstabe k**

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a lit. x in Verbindung mit dem Anhang Teil I Buchstabe J der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

### **Zu Buchstabe l**

Die im Anhang Teil 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie genannte Richtlinie 2007/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über die Ausübung bestimmter Rechte von Aktionären in börsennotierten Gesellschaften (ABl. L 184 vom 14.7.2007, S. 17) enthält punktuelle und über mehrere Bereiche des Aktienrechts verteilte Aktionärsrechte und begleitende Vorkehrungen, die im Aktiengesetz an verschiedenen Stellen umgesetzt worden sind. Handhabbarkeit und Praktikabilität der neuen Regelungen werden gewährleistet, indem alle gesetzlichen Vorgaben zur Regelung der Rechte von Aktionären von Aktiengesellschaften einbezogen werden. Die Regelung erfasst auch Europäische Aktiengesellschaften (SE), da diese nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates vom 8. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE) (ABl. L 294 vom 10.11.2001, S. 1) als Aktiengesellschaften gelten.

### **Zu Nummer 3**

§ 4d FinDAG etabliert bereits ein Hinweisgeberschutzsystem für den Bereich der Finanzdienstleistungen und alle sonstigen Verstöße, bei denen es die Aufgabe der BaFin ist, deren Einhaltung durch die von ihr beaufsichtigten Unternehmen und Personen sicherzustellen. Die von der Hinweisgeberschutz-Richtlinie im Anhang Teil I Buchstabe B für die Bereiche Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte umfassten Richtlinien und Verordnungen unterfallen dem Meldesystem nach § 4d FinDAG. Diese Aufteilung soll aufgrund der Sachnähe der BaFin beibehalten werden. Hierzu wird der Bereich in den sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG-E mit einbezogen und in § 21 dem dortigen Meldesystem zugewiesen.

### **Zu Nummer 4**

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c Alternative 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Verstöße nach den §§ 370 und 378 der Abgabenordnung (AO) sind straf- oder bußgeldbewehrt und unterfallen damit § 2 Absatz 1 Nummer 1 des HinSchG. Darüber hinaus verlangt die Hinweisgeberschutz-Richtlinie, dass hinweisgebende Personen geschützt werden, wenn sie Vereinbarungen melden oder offenlegen, die darauf abzielen, sich einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des für Unternehmen geltenden Steuerrechts zuwiderläuft.

Der Hinweisgeber kann sich nur dann auf den Hinweisgeberschutz berufen, wenn der mitgeteilte Sachverhalt den entsprechenden für Unternehmen geltenden Steuervorschriften zuwiderläuft (insbesondere den Vorschriften zu Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer – soweit gewerbliche Einkünfte betroffen sind – oder Umsatzsteuer) zuwiderläuft. Es wäre nicht sachgerecht, hier zwischen Körperschaften und sonstigen Unternehmen zu differenzieren, insbesondere da diese Begriffe in EU-Richtlinien zum Steuerrecht häufig synonym verwendet werden. Im Hinblick auf große mittelständische Unternehmen, die in Deutschland anders als in anderen Mitgliedstaaten häufig als nicht körperschaftssteuerpflichtige rechtsfähige Personengesellschaften organisiert sind, wäre es in Bezug jedenfalls auf ihre Umsatzsteuerpflichtigkeit schwer zu vermitteln, diese durch eine Beschränkung auf die Körperschaftsteuerpflichtigkeit explizit vom Schutzbereich der Regelung auszunehmen. Daher wurde vom Wortlaut der (deutschen Fassung der) Hinweisgeberschutz-Richtlinie abgewichen.

Eine über den Bereich der die Unternehmen betreffenden Steuern hinausgehende Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereiches auf alle Steuerarten soll dahingegen nicht erfolgen.

## **Zu Absatz 2**

### **Zu Nummer 1**

Absatz 2 dient der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Unter Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 AEUV fallen insbesondere solche gemäß den genaueren Definitionen in einschlägigen Unionsmaßnahmen. Hierzu zählen nach Erwägungsgrund 15 vor allem die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995) und die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S.1). Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 wird bezüglich der schwersten Formen betrugsähnlichen Verhaltens ergänzt durch die Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29) und das Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995, einschließlich der dazugehörigen Protokolle vom 27. September 1996, 29. November 1996 und 19. Juni 1997.

Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 AEUV können gegebenenfalls aber auch durch zukünftige Unionsrechtsakte besonders geschützt werden, auf die sich der Anwendungsbereich dieses Absatzes ebenfalls erstrecken würde.

Strafrechtlich relevante Handlungen gegen die finanziellen Interessen der Union sind insbesondere diejenigen, die durch die Richtlinie (EU) 2017/1371 sanktioniert werden. Diese Richtlinie wurde durch

das EU-Finanzschutzstärkungsgesetz in nationales Recht umgesetzt. Allerdings sind die erfassten Verstöße nicht auf strafrechtlich relevante Handlungen begrenzt, die im Übrigen auch bereits von Absatz 1 Nummer 1 abgedeckt werden. Denn die in Artikel 325 AEUV verwendete Formulierung "Betrügereien und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen" wird ausgehend vom Zweck der Vorschrift weit ausgelegt. Erfasst werden sowohl alle subjektiv vorwerfbaren Handlungen, die Verstöße gegen positives Unionsrecht bewirken, als auch – ohne dass ein Rechtsverstoß vorliegen müsste – alle Schein- und Umgehungstatbestände, d. h. solche Handlungen, die formal rechtstreu sind, deren einziger oder vorrangiger Zweck jedoch darin besteht, die Union finanziell zu schädigen (vergleiche Calliess/Ruffert/Waldhoff, AEUV Artikel 325, Rn. 4). Die Skala der Verhaltensweisen zum Nachteil der finanziellen Unionsinteressen reicht dementsprechend von einer fahrlässigen Missachtung unionsrechtlicher Normen als „einfacher Unregelmäßigkeit" bis hin zu vorsätzlich begangenen Straftaten (vergleiche Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera, AEUV Artikel 325, Rn. 17).

Der Begriff der Betrügereien ist somit weit zu fassen und betrifft sowohl strafrechtliches wie auch ordnungswidriges Verhalten, verlangt aber als subjektives Element eine vorsätzliche oder fahrlässige Schädigung der finanziellen Interessen der EU (Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, AEUV Artikel 325, Rn. 19).

## **Zu Nummer 2**

Die Vorschrift setzt Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c Alternative 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

## **Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)**

### **Zu Absatz 1**

In der Vorschrift werden die wesentlichen Begriffe des Gesetzes definiert.

### **Zu Absatz 2**

Dieser Absatz setzt Artikel 5 Nummer 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

## **Zu Nummer 1**

Verstöße sind zunächst Handlungen und Unterlassungen, die rechtswidrig sind. Dieser Begriff ist enger als in der Rechtfertigung von § 5 Nummer 2 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG), wo auch die Aufdeckung sonstigen Fehlverhaltens die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen rechtfertigt. Die Meldung solchen vor allem „unethischen“ Verhaltens soll hier nicht genügen.

## **Zu Nummer 2**

Ein Verstoß im Sinne dieses Gesetzes liegt auch dann vor, wenn das Verhalten oder Unterlassen rechtsmissbräuchlich ist und dem Ziel oder dem Zweck der Vorschriften im sachlichen Anwendungsbereich zuwiderläuft. Mit dieser Regelung werden auch missbräuchliche Praktiken im Sinne der EuGH-Rechtsprechung vom Anwendungsbereich umfasst, das heißt solche, die in formaler Hinsicht nicht als rechtswidrig erscheinen, die jedoch mit dem Ziel oder Zweck der einschlägigen Rechtsvorschriften unvereinbar sind (vergleiche hierzu Erwägungsgrund 42 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie).

### **Zu Absatz 3**

Die Definition von Informationen über Verstöße setzt Artikel 5 Nummer 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Die Formulierung ist denkbar weit und umfasst neben Verstößen auch begründete Verdachtsmomente und neben tatsächlichen auch potentielle Verstöße, so dass unter die Begrifflichkeit „Information über Verstöße“ auch begründete Verdachtsmomente über einen potentiellen, im Ergebnis sich aber nicht bestätigenden Verstoß fallen. Um Verstöße wirksam zu unterbinden, ist der Schutz auch für solche Personen gerechtfertigt, die zwar keine eindeutigen Beweise beibringen, aber begründete Bedenken oder einen begründeten Verdacht äußern.

### **Zu Absatz 4**

Zentrale Voraussetzung für den Schutz hinweisgebender Personen nach diesem Gesetz ist neben dem in der Praxis seltenen Fall einer Offenlegung das Erstellen einer Meldung an eine interne oder externe Meldestelle. Hierfür müssen jeweils die im entsprechenden Abschnitt genannten Voraussetzungen erfüllt werden. Da der HinSchG-E an zahlreichen Stellen Voraussetzungen und Folgen von Mitteilungen an interne und externe Meldestellen parallel oder gemeinsam regelt, dient die Definition der Meldung dem einfacheren Verständnis des Gesetzestextes.

Der Absatz setzt Artikel 5 Nummer 3 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

### **Zu Absatz 5**

Dieser Absatz setzt Artikel 5 Nummer 6 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Unter welchen Voraussetzungen es zulässig ist, Informationen über Verstöße öffentlich zugänglich zu machen, regelt § 31 dieses Gesetzentwurfes.

### **Zu Absatz 6**

Die Vorschrift setzt Artikel 5 Nummer 11 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

Unter den Begriff der Repressalie werden alle Handlungen und Unterlassungen in einem beruflichen Zusammenhang gefasst, die eine Reaktion auf eine Meldung oder Offenlegung sind und durch die der hinweisgebenden Person ungerechtfertigte Nachteile entstehen oder entstehen können. Die Definition des Begriffs der Repressalie ist weit gefasst, indem sie jede benachteiligende Handlung oder Unterlassung im beruflichen Kontext einschließt. Allerdings sollen umgekehrt Beschäftigungsgeber nicht daran gehindert werden, beschäftigungsbezogene Entscheidungen zu treffen, die nicht auf die Meldung oder Offenlegung zurückzuführen sind.

Tatbestandsmerkmal einer Repressalie ist die Kausalität zwischen der Meldung oder Offenlegung eines Verstoßes und der Benachteiligung.

### **Zu Absatz 7**

Unter den Begriff der Folgemaßnahmen werden alle Tätigkeiten interner und externer Meldestellen zusammengefasst, die infolge einer eingegangenen Meldung ergriffen werden können. Ausgangspunkt ist die Aufzählung denkbarer Folgemaßnahmen in Artikel 5 Nummer 12 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Anders als dort fallen unter den Begriff der Folgemaßnahmen im Sinne dieses Absatzes aber

nur diejenigen Maßnahmen, die die jeweilige Meldestelle selbst ergreifen kann. Insbesondere Strafverfolgungsmaßnahmen, die der Staatsanwaltschaft vorbehalten sind, sind nicht vom Begriff der Folgemaßnahmen umfasst. Die einzelnen Folgemaßnahmen ergeben sich aus § 18 für die interne Meldestelle und aus § 28 für die externen Meldestellen.

## **Zu Absatz 8**

Absatz 8 definiert den Begriff der Beschäftigten. Damit wird der Kreis der Personen festgelegt, die gemäß § 16 Absatz 1 über interne Meldestellen eine Meldung vornehmen können. Des Weiteren werden Beschäftigte bei den Schwellenwerten nach § 12 berücksichtigt.

Beschäftigte im Sinne dieser Vorschrift sind neben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch diejenigen, die zu ihrer Berufsbildung beschäftigt sind, Beamtinnen und Beamte, Tarifbeschäftigte, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten sowie Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind, zu diesen gehören auch die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten. In Heimarbeit Beschäftigte sind Heimarbeiter im Sinne des Heimarbeitsgesetzes.

## **Zu Absatz 9**

Damit ein weitgehendes und einheitliches Schutzniveau erreicht wird und Hinweisen weitgehend intern nachgegangen werden kann, wird der Kreis der Beschäftigungsgeber weit gefasst. Ab einer Anzahl von 50 Beschäftigten werden neben natürlichen Personen und juristischen Personen des privaten Rechts rechtsfähige Personengesellschaften und sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen erfasst.

Juristische Personen des privaten Rechts sind beispielsweise der eingetragene Verein, die eingetragene Genossenschaft, die Aktiengesellschaft, die Kommanditgesellschaft auf Aktien, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Stiftungen des Privatrechts.

## **Zu Absatz 10**

Der Begriff der Dienststelle umfasst die aufgezählten Verwaltungseinrichtungen unabhängig davon, auf welcher Ebene sie bestehen. Die Definition ist in Ergänzung zum Begriff des Beschäftigungsgebers in Absatz 9 erforderlich, um die Verwaltungseinheiten festzulegen, die mit der Einrichtung interner Meldestellen betraut werden.

Umfasst werden beispielsweise Anstalten, wie zum Beispiel die Landesrundfunkanstalten, sowie öffentlich-rechtliche Stiftungen, die evangelische und katholische Kirche mit ihren Kirchengemeinden und sonstige gemäß Artikel 140 GG, Artikel 137 Absatz 5 der Weimarer Reichsverfassung als Körperschaften des öffentlichen Rechts oder nach entsprechenden Bestimmungen des Landesrechts anerkannte oder als Vereine des BGB konstituierte Kirchen und sonstige Religionsgemeinschaften.

Satz 2 regelt, dass die einzelnen organisatorischen Einheiten der Bundesagentur für Arbeit als Körperschaft des öffentlichen Rechts und ihre besonderen Dienststellen (zum Beispiel die Familienkassen) nach diesem Gesetz als eine einheitliche Dienststelle behandelt werden. Damit sind beispielsweise die einzelnen Agenturen für Arbeit und Regionaldirektionen nicht als einzelne Dienststellen im Sinne des HinSchG-E zu behandeln. Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen nach § 44b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und zugelassene kommunale Träger nach § 6a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch) sind ebenfalls keine Dienststellen im Sinne des HinSchG.

## **Zu § 4 (Verhältnis zu sonstigen Bestimmungen)**

### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift regelt das Verhältnis zu bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben zu sektorspezifischen Meldewegen. Es wird klargestellt, dass gesetzlich bereits bestehende spezifische Meldewege von diesem Gesetz unberührt bleiben sollen. Hintergrund dessen ist, dass die sektorspezifisch tätigen und etablierten Meldestellen regelmäßig über große Expertise und tiefes Fachwissen verfügen. Daher sollen Fälle, deren Bearbeitung dieses Fachwissen verlangt, nicht von diesen Stellen zu einer allgemeinen Meldestelle, wie sie mit diesem Gesetz eingerichtet wird, verlagert werden.

Die einzelnen Meldesysteme, auf die verwiesen wird, sehen jeweils ein Meldesystem für potentielle oder tatsächliche Verstöße unter Wahrung der Vertraulichkeit der Identität der meldenden Person vor. Der Kreis der möglichen Meldenden sowie der Verstöße, deren Meldung geschützt ist, sind jeweils auf den konkreten Einzelfall zugeschnitten. Daraus folgt, dass die spezifischen Meldesysteme dem mit diesem Gesetz eingerichteten allgemeinen Meldesystem nur insoweit vorgehen, als die potentiell hinweisgebende Person auch nach dem spezifischen Meldesystem geschützt ist und der konkret der Meldung zugrundeliegende Verstoß auch in den sachlichen Anwendungsbereich des spezifischen Systems fällt. Ist der persönliche oder sachliche Anwendungsbereich des spezifischen Meldesystems nicht eröffnet, kann das allgemeine Hinweisgeberschutzsystem greifen.

Das allgemeine Hinweisgeberschutzsystem kommt außerdem zur Anwendung, soweit die spezifischen Regelungen, auf die in Satz 1 verwiesen wird, keine Vorgaben machen. Damit wird festgelegt, dass die Bestimmungen des HinSchG-E auch die sektorspezifischen Rechtsakte ergänzen können, sofern deren Vorgaben nur Teilbereiche des Hinweisgeberschutzsystems umfassen. Relevant ist dies insbesondere in den Fällen, in denen die sektorspezifischen Bestimmungen nur ein internes (vergleiche § 23 Absatz 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes) oder nur ein externes Meldeverfahren (vergleiche § 53 GWG) vorsehen. Sofern die sektorspezifischen Regelungen beispielsweise für ein internes Meldeverfahren Vorgaben enthalten, bleibt daneben kein Raum für die Anwendung des HinSchG betreffend das interne Meldeverfahren, selbst wenn das HinSchG detailliertere Vorgaben macht.

Die Regelung setzt Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit dem Anhang Teil II der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

### **Zu Absatz 2**

Das Bedürfnis der hinweisgebenden Person und von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, nach Schutz vor der Preisgabe ihrer Daten ist höher zu werten als der Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Informationen, den jedermann nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) hat. Daher wird die Anwendung des IFG ausgeschlossen. Die Vorschrift entspricht den Regelungen für bereits geltende sektorspezifische Hinweisgeberschutzsysteme, die die Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person schützen.

### **Zu Absatz 3**

Die Regelung in Absatz 3 hat klarstellenden Charakter. Sie setzt die Vorgaben aus Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe d der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um, der festlegt, dass durch die Hinweisgeberschutz-Richtlinie nicht die Anwendung von nationalem Recht in Bezug auf das Strafverfahren berührt wird.

Dies ist von Bedeutung, um den Schutz der Integrität von Ermittlungen und Verfahren sowie die Verteidigungsrechte der Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, sicherzustellen.

Dies bedeutet insbesondere, dass die Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person im Rahmen eines Ermittlungs- oder Hauptverfahrens nur nach den Vorgaben der Strafprozessordnung (StPO) zugesichert werden kann. Denn als Zeugen sind Hinweisgeber wesentliche Beweismittel, deren Angaben zur Ermittlung der Wahrheit in der Regel von ausschlaggebender Bedeutung sind.

Die Möglichkeit zur Überprüfung der Glaubwürdigkeit des Zeugen ist insbesondere für die Verteidigung und aus Gründen der prozessualen Fairness unabdingbar. Auf die Weiter- und Bekanntgabe der Identität kann daher nur ausnahmsweise und unter besonderen Umständen in den gesetzlich normierten Fällen verzichtet werden.

## **Zu § 5 (Vorrang von Sicherheitsinteressen sowie Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten)**

### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 setzt Artikel 3 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

### **Zu Nummer 1**

Aus Gründen des Staatswohls ist die Weitergabe schutzbedürftiger Informationen unabhängig von ihrem Geheimhaltungsgrad durch Meldung oder Offenlegung nicht vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes umfasst. Zum Schutz der nationalen Sicherheit und wesentlicher Sicherheitsinteressen ist es gerechtfertigt, entsprechende Informationen vor einer Weitergabe durch Meldung oder Offenlegung zu schützen. Hiervon erfasst sind Informationen, deren Weitergabe den Bestand oder die Funktionsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder berühren.

### **Zu Nummer 2**

Meldungen oder Offenlegungen von Verstößen im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die unter Artikel 346 AEUV fallende Verteidigungs- oder Sicherheitsaspekte beinhalten, fallen nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes.

### **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a, b und c der HinSchRL.

### **Zu Nummer 1**

Eine Meldung oder Offenlegung von Informationen, die als Verschlusssachen eingestuft sind, fällt nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Die entsprechenden Geheimhaltungsvorschriften gehen dem Recht der hinweisgebenden Person auf eine Meldung vor. Die Formulierung zum Schutz von Verschlusssachen greift auf § 3 Nummer 4 IFG zurück.

Für den Bund ist maßgeblich die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz, die die Einstufung von Verschlusssachen regelt. Die auf Grundlage des § 35 Absatz 1 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes erlassene Verschlusssachenanweisung regelt die Vorkehrungen zum Schutz von Verschlusssachen und etwa die Anforderungen an die Einstufung einer Verschlusssache.

Die Weitergabe einer eingestuften Information an eine Meldestelle sowie deren Offenlegung sind damit ausgeschlossen. Dies gilt auch für den schwächsten Geheimhaltungsgrad VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH. Die tatsächliche Einstufung als Verschlussache ist maßgebend. Das alleinige Vorliegen der objektiven Voraussetzungen für die Einstufung reicht nicht aus, um den Anwendungsbereich dieses Gesetzes auszuschließen.

Die Vorgaben gelten ebenso für die entsprechenden Regelungen beispielsweise der Länder, der Europäischen Union sowie auch der North Atlantic Treaty Organization (Nato) wenn deutsche Dienststellen zu deren Schutz verpflichtet sind, vergleiche § 35 der Verschlussachenanweisung des Bundes.

## **Zu Nummer 2**

Eine Meldung oder Offenlegung von Informationen, die dem aus der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Richterin und des Richters nach Artikel 97 Absatz 1 GG folgenden richterlichen Beratungsgeheimnis unterliegen, fällt nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Das richterliche Beratungsgeheimnis umfasst auch truppenrichtliche Beratungen.

## **Zu Nummer 3**

Außerdem wird die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Rechtsanwälten, Patentanwälten, Strafverteidigern, Kammerrechtsbeiständen und Notaren und ihren Mandanten gewahrt. Vertreter dieser Berufsgruppen dürfen keine Informationen preisgeben, die der jeweiligen Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Sie unterliegen auch im Anwendungsbereich dieses Gesetzes der beruflichen Verschwiegenheit und können somit auch für die Meldung oder Offenlegung von Rechtsverstößen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, sofern sie ihre Geheimhaltungspflichten dadurch verletzen. Der Begriff der Rechtsanwälte umfasst auch Syndikusrechtsanwälte (§§ 46a bis 46c der Bundesrechtsanwaltsordnung – BRAO) und ausländische Rechtsanwälte (insbesondere solche nach den §§ 206, 207 BRAO und dem Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland).

Kammerrechtsbeistände unterliegen nach § 209 Absatz 1 Satz 3 BRAO in Verbindung mit § 43a Absatz 2 BRAO derselben Verschwiegenheitspflicht wie Rechtsanwälte und sind ebenso Mitglied der Rechtsanwaltskammer. Sie sind im Wesentlichen wie ein Anwalt tätig und daher hier gleich zu behandeln.

Neben Rechtsanwälten und Kammerrechtsbeiständen sind vor allem unter Berücksichtigung der englischen Sprachfassung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie Patentanwälte, Strafverteidiger und Notare mit einzubeziehen. In der englischen Sprachfassung heißt es in den Erwägungsgründen 26 und 27 und Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Hinweisgeberschutz-Richtlinie „communications between lawyers and their clients“ und „legal professional privilege“. Der Begriff „lawyer“ beschreibt allgemein das Recht praktizierende Berufsträger. Mit dem Begriff des „legal professional privilege“ wird die Vertraulichkeitspflicht von Personen, die einen juristischen Beruf ausüben, umschrieben. Mit diesem Begriff vergleichbar sind die Begriffe in der italienischen („segreto professionale forense“), der maltesischen („privileġġ professjonali legal“), der polnischen („prawnicza tajemnica zawodowa“) und der finnischen Sprachfassung („oikeudellinen ammattisalassapitovelvollisuus“).

Vom Begriff des Patentanwalts umfasst sind auch ausländische Patentanwälte, insbesondere solche nach dem Gesetz über die Tätigkeit europäischer Patentanwälte in Deutschland.

Der Begriff des Verteidigers in einem gesetzlich geordneten Verfahren umfasst entsprechend § 203 Absatz 1 Nummer 3 StGB neben Verteidigern im Strafverfahren (§§ 138, 139, 142 StPO) auch Verteidiger im Bußgeld-, Disziplinar-, Berufs- und Ehrengerichtsverfahren.

Vor diesem Hintergrund sind die genannten Geheimnisträger von der Bereichsausnahme des Artikels 3 Absatz 3 Buchstabe b der Hinweisgeberschutz-Richtlinie umfasst und hier mit aufzunehmen. Bei den vorgenannten Berufsgruppen bleiben also insbesondere die Strafandrohungen des § 203 Absatz 1 und 4 StGB bestehen.

## **Zu Nummer 4**

Nach Nummer 4 wird die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Erbringern von Gesundheitsleistungen und Patienten einschließlich des Inhalts von Patientenakten gewahrt.

Für die Berufsgruppen, die unter die ärztliche Verschwiegenheitspflicht fallen, führt Erwägungsgrund 26 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie aus, dass nicht nur Ärzte, sondern auch beispielsweise Therapeuten hierunter fallen. Erfasst werden alle Berufsgruppen, die Gesundheitsleistungen erbringen. Hierzu zählen gleichlaufend mit § 203 Absatz 1 Nummer 1 StGB Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker und Angehörige anderer Heilberufe, die für die Berufsausübung oder die Führung der Berufsbezeichnung eine staatlich geregelte Ausbildung erfordern. Hierzu zählen beispielsweise Krankenschwestern oder -pfleger, Hebammen, Physiotherapeuten, Masseure und medizinische Bademeister, nicht aber Heilpraktiker oder Zahnlabore und deren Inhaber.

Auch bei den hier genannten Berufsgruppen bleiben die Strafandrohungen des § 203 Absatz 1 und 4 StGB bestehen.

## **Zu Nummer 5**

Die Geheimhaltungspflichten für Berufsträger nach Nummer 3 gelten für die bei Rechtsanwälten, Patentanwälten, Strafverteidigern, Kammerrechtsbeiständen, Notaren und den Erbringern von Gesundheitsleistungen berufsmäßig tätigen Gehilfen und zur Vorbereitung auf den Beruf tätigen Personen. Hiervon umfasst werden auch von Rechtsanwälten beauftragte Dienstleister (vergleiche § 43e BRAO) und Gesellschafter von Rechtsanwaltsgesellschaften (vergleiche § 59m BRAO).

Der Berufsgeheimnisträger entscheidet über die Wahrung der Verschwiegenheit, es sei denn, dass diese Entscheidung in absehbarer Zeit nicht herbeigeführt werden kann.

## **Zu § 6 (Verhältnis zu sonstigen Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten)**

### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift regelt das Verhältnis dieses Gesetzes zum GeschGehG. Sie setzt Artikel 21 Absatz 7 Unterabsatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Personen, die Geschäftsgeheimnisse in einem beruflichen Kontext erlangt haben, genießen nur dann den Schutz dieses Gesetzes, wenn sie die Voraussetzungen dieses Gesetzes erfüllen und die Weitergabe des Geschäftsgeheimnisses erforderlich war, um einen Verstoß im sachlichen Anwendungsbereich dieses Gesetzes aufzudecken. Eine Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen ist damit erlaubt nach § 3 Absatz 2 GeschGehG. Auf das Motiv des Hinweisgebers beziehungsweise des Geschäftsgeheimnisverräters kommt es dabei nicht an.

Im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen kommt es nicht allein darauf an, ob die Weitergabe überhaupt notwendig ist, sondern auch darauf, in welchem Umfang sie notwendig ist. Die hinweisgebende Person hat damit darauf zu achten, dass konkret nur solche Geheimnisse weitergegeben werden, deren konkreter Inhalt für die Aufdeckung des Verstoßes erforderlich ist.

Die Anforderungen an die Offenlegung nach dem GeschGehG sollen durch diese Bestimmung nicht abgesenkt werden. Vielmehr bleibt § 5 Nummer 2 GeschGehG neben der Neuregelung bestehen: Sein Anwendungsbereich ist einerseits weiter, weil er auch die Offenlegung an alle und unabhängig von den in diesem Gesetz vorgesehenen Meldekanälen umfasst, aber andererseits insofern enger, als er nur eine Erlangung, Nutzung oder Offenlegung vom Verbot der Weitergabe ausnimmt, die geeignet ist das allgemeine öffentliche Interesse zu schützen.

## **Zu Absatz 2**

Mit Absatz 2 wird festgelegt, dass die Meldung oder Offenlegung von Informationen, die vertraglichen Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflichten unterliegen, durch hinweisgebende Personen nach den gemäß diesem Gesetz vorgesehenen Bestimmungen nicht als unzulässig oder unbefugt gelten. Dies folgt im Umkehrschluss aus den Ausnahmen von diesem Grundsatz, die Artikel 3 Absatz 3 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie in Verbindung mit den Erwägungsgründen 26 und 27 statuiert, und ist damit zwingend für eine Umsetzung der HinSchRL.

Anders als für die in § 5 ausdrücklich normierten Ausnahmen gilt damit die Weitergabe von Informationen, die unter sonstige berufliche Verschwiegenheitspflichten fallen, als zulässig. Die Befugnis zur Weitergabe der Informationen wird durch diesen Absatz als allgemeine, abstrakte Regelung festgelegt.

Dabei gelten aber für den Umfang der Weitergabe von Informationen, die Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflichten unterliegen, die gleichen Maßstäbe wie für den Umfang der Weitergabe von Geschäftsgeheimnissen nach Absatz 1: Im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Weitergabe von Informationen nach diesem Absatz kommt es nicht allein darauf an, ob die Weitergabe überhaupt notwendig ist, sondern auch darauf, in welchem Umfang die Weitergabe notwendig ist. Die hinweisgebende Person hat darauf zu achten, dass konkret nur solche Geheimnisse weitergegeben werden, deren konkreter Inhalt für die Aufdeckung des Verstoßes erforderlich ist.

Vertragliche Verschwiegenheitspflichten sind beispielsweise bei Rechtsdienstleistern nach § 10 des Rechtsdienstleistungsgesetzes üblich, die in der Regel ihren Mandanten Verschwiegenheit zusichern.

Die von der Vorschrift umfassten gesetzlichen Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten sind abgesehen von den in den in § 5 enthaltenen Ausnahmen umfassend zu verstehen. Zu den hierunter fallenden Verschwiegenheitspflichten zählen unter anderem, aber nicht ausschließlich die jeweils originären und die von ihnen abgeleiteten Pflichten von Steuerberatern und Steuerbevollmächtigten (§ 57 Absatz 1, §§ 62, 62a, 64 Absatz 2, § 74 Absatz 2 des Steuerberatergesetzes – StBerG), Lohnsteuerhilfevereinen (§ 26 Absatz 1 StBG), Wirtschaftsprüfern (§§ 43, 50, 50a, 55, 56 der Wirtschaftsprüferordnung – WPO), Beamtinnen und Beamten (§ 67 des Bundesbeamtengesetzes) und von Soldatinnen und Soldaten (§ 14 des Soldatengesetzes) sowie gesetzliche Verschwiegenheitspflichten von Vorständen von Berufskammern (vergleiche §§ 76, 184 BRAO, § 83 StBerG, § 69a der Bundesnotarordnung, § 71 der Patentanwaltsordnung, §§ 64, 66b WPO).

Erfasst sind beispielsweise aber auch die Vorschriften zur Vertraulichkeit im Vergabeverfahren wie § 5 der Vergabeverordnung, § 5 der Sektorenverordnung und § 4 der Konzessionsvergabeverordnung.

Eine Auflistung der der Geheimhaltung unterliegenden Vorschriften wäre wegen der großen Zahl und der häufigen Gesetzesänderungen nicht zweckmäßig. Dementsprechend wird grundsätzlich ein allgemeiner Bezug zu den Verschwiegenheits- und Geheimhaltungsvorschriften des Bundes gewählt, wie dies bereits in § 6 Absatz 1 Satz 1 des Bundesarchivgesetzes (BArchG) für die Anbietetung und Abgabe von Unterlagen, die einer Geheimhaltungs-, Vernichtungs- oder Löschungspflicht unterliegen, gehandhabt wurde.

Als Ausnahme ist § 30 Absatz 2 AO ausdrücklich zu nennen, da die durch § 30 AO verbürgte Geheimhaltung steuerlicher Angaben und Verhältnisse, deren Weitergabe einen Bezug auf den Steuerpflichtigen oder Dritte erkennbar werden lässt, durch eine Reihe grundrechtlicher Verbürgungen geboten ist, insbesondere durch Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 14 GG, gegebenenfalls auch in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 3 GG. Der durch das Steuergeheimnis verbürgte Schutz darf nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Eine Weitergabe entsprechender Unterlagen an andere Behörden und die damit verbundene Durchbrechung des Steuergeheimnisses ist daher – sofern nicht einer der in § 30 Absatz 4 Nummer 1 und 3 bis 5 sowie Absatz 5 AO genannten Rechtfertigungsgründe vorliegt – nur möglich, wenn sie im überwiegenden öffentlichen Interesse erfolgt und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist. Zwar enthält § 30 Absatz 4 Nummer 2 AO kein Zitiergebot. Die Offenbarungsbefugnis muss sich der betreffenden Norm jedoch eindeutig und zweifelsfrei entnehmen lassen; eine nur durch Auslegung dem Gesetz entnommene Offenbarungsbefugnis genügt nicht. Dieser Absatz entspricht diesen Vorgaben.

Ebenfalls ausdrücklich zu nennen ist das Sozialgeheimnis nach § 35 des Ersten Buchs Sozialgesetzbuch. Es ist ein dem Steuergeheimnis vergleichbares besonderes Schutzregime im Bereich des Sozialrechts für die beispielsweise durch die Träger der Renten-, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung und die Bundesagentur für Arbeit erhobenen Daten (Sozialdaten).

### **Zu Absatz 3 und Absatz 4**

Die Vorschriften dienen der Umsetzung von Artikel 16 Absatz 4 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Informationen, die Geschäftsgeheimnisse beinhalten, dürfen nur im erforderlichen Maß beim Ergreifen von Folgemaßnahmen durch interne und externe Meldestellen verwendet werden. Es ist sachgerecht, diese Einschränkung der Nutzung von Geschäftsgeheimnissen, die die Hinweisgeberschutz-Richtlinie verbindlich vorgibt, auf die Nutzung sonstiger Geheimnisse auszudehnen. Die Regelung normiert damit eine eigenständige Geheimhaltungspflicht für Personen, die für eine interne oder externe Meldestelle tätig sind. Sie folgt den Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflichten, die im Grundsatz für die hinweisgebende Person gelten und für die die Absätze 1 und 2 Ausnahmen normieren. Der Umfang der Geheimhaltungspflicht richtet sich daher nach dem Umfang der jeweils zugrundeliegenden Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflicht. Insofern wird auf die Systematik in § 6 Absatz 3 BArchG zurückgegriffen, der den Umgang des Bundesarchivs mit Geheimhaltungspflichten unterliegenden Unterlagen regelt.

Ein Verstoß gegen die Vorgaben in Absatz 3 wäre für Amtsträger regelmäßig strafbewehrt nach § 203 Absatz 2 Nummer 1 oder § 353b Absatz 1 Nummer 1 StGB.

### **Zu Absatz 5**

Informationen, die vertraglich vereinbarten Verschwiegenheitspflichten unterliegen, sollen von Meldestellen nach Möglichkeit ebenso geschützt werden wie Informationen, deren Geheimhaltung

aus gesetzlichen Vorgaben folgt. Allerdings ist dieser Grundsatz insoweit einzuschränken, als die zuständigen Personen Kenntnis von der Verschwiegenheitsvereinbarung haben müssen.

## **Zu Abschnitt 2 (Meldungen)**

### **Zu Unterabschnitt 1 (Grundsätze)**

#### **Zu § 7 (Wahlrecht zwischen interner und externer Meldung)**

##### **Zu Absatz 1**

Hinweisgebende Personen können sich unmittelbar an eine externe Meldestelle wenden oder nachdem sie sich zunächst an eine interne Meldestelle gewandt haben. Hinweisgebende Personen können denjenigen Meldekanal wählen, der sich angesichts der fallspezifischen Umstände am besten eignet. Die Vorschrift hat klarstellenden Charakter und setzt Artikel 10 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

##### **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift verbietet es, auf hinweisgebende Personen vor einer Meldung oder im Rahmen der auf eine Meldung folgenden Kommunikation mit der Meldestelle Einfluss zu nehmen, um diese von einer Meldung oder der weiteren Kommunikation mit der Meldestelle abzuhalten oder diese einzuschränken. Die Behinderung kann auf verschiedenste Weise erfolgen. Umfasst sind insbesondere Drohungen und Maßnahmen mit dem Ziel, die hinweisgebende Person einzuschüchtern. Hierzu zählt gegebenenfalls auch das missbräuchliche Anstrengen von Gerichtsverfahren, um so (potentiell) hinweisgebende Personen zu verängstigen und dadurch in ihrem Meldeverhalten zu beeinflussen. Dies kommt namentlich für solche Klagen in Betracht, die nicht der Geltendmachung eigener Rechte, sondern allein dem Ziel dienen, hinweisgebende Personen einzuschüchtern, und bei denen sich der Kläger schon nach geltendem Recht schadensersatzpflichtig machen (§ 826 BGB) oder sogar einer Strafverfolgung nach § 240 StGB aussetzen würde.

Die Vorschrift schafft ein Handlungsverbot zur Umsetzung von Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a und c der Hinweisgeberschutz-Richtlinie.

##### **Zu Absatz 3**

Die Vorschrift setzt Artikel 7 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

Die rechtliche Gleichstellung von internen und externen Meldewegen bietet einen Anreiz für Beschäftigungsgeber zur selbständigen Optimierung der internen Meldewege. So sollen eine gute Kommunikationskultur und soziale Verantwortung gefördert werden. Wenn hinweisgebende Personen der Meinung sind, dass innerhalb der Organisation wirksam gegen den Verstoß vorgegangen werden kann und keine Repressalien drohen, dürfte dies die Bereitschaft fördern, zunächst interne Meldekanäle zu nutzen. Hierzu können beispielsweise umfassende Informationen über interne Meldeverfahren, eine unabhängige Stellung der internen Meldestelle und eine umfassende Unterrichtung hinweisgebender Personen über Folgemaßnahmen im Rahmen des rechtlich Zulässigen beitragen.

Ob und inwieweit Beschäftigungsgeber Anreize für Beschäftigte schaffen, zunächst interne Meldeverfahren zu nutzen, wird bewusst nicht vorgegeben. Nicht mit den Vorgaben dieses Gesetzes

vereinbar wäre es indes, den Zugang zu externen Meldestellen durch interne Vorschriften oder Vereinbarungen einzuschränken.

## **Zu § 8 (Vertraulichkeitsgebot)**

### **Zu Absatz 1**

Damit ein Hinweisgeberschutzsystem wirksam und funktionstüchtig ist, ist es unerlässlich, dass die Identitäten aller von einer Meldung betroffenen Personen weitgehend geschützt werden.

Dies gilt gemäß Nummer 1 zunächst für die hinweisgebende Person selbst. Diese soll darauf vertrauen können, dass ihr aus der Meldung keine Nachteile entstehen. Daher ist als erster Schritt die Identität der hinweisgebenden Person im Regelfall und so weitgehend wie möglich vor einem Bekanntwerden zu schützen.

Berechtigte Schutzinteressen haben darüber hinaus auch die sonstigen betroffenen Personen. Dies sind zum einen nach Nummer 2 die Personen, die durch eine Meldung belastet werden und somit Gegenstand einer Meldung sind. Die Formulierung entspricht § 4d Absatz 3 Satz 2 FinDAG, der dieses Schutzniveau für die Identität potentiell belasteter Personen bereits für die bei der BaFin eingerichtete Meldestelle vorschreibt. Schließlich erstreckt sich der Schutz nach diesem Absatz in Nummer 3 auch auf die Identität von sonstigen Personen, die in einer Meldung benannt werden. Hierbei geht es um beteiligte oder auch unbeteiligte Dritte, die beispielsweise Kollegen, Vorgesetzte oder auch der Arbeitgeber selbst sein können. Diese Dritten können Verstöße beobachtet haben oder sie können in sonstiger Weise von der Meldung betroffen sein. Da diese Dritten gegebenenfalls im weiteren Verfahren eine wichtige Rolle spielen können, ist ihre Identität ebenfalls weitgehend zu schützen. Der Schutz der Identität dieser Personen soll falsche Verdächtigungen und Verleumdungen, aber auch eine Einflussnahme auf potentielle Zeugen verhindern.

Der Schutz nach Absatz 1 umfasst für alle diese Personen die Wahrung der Vertraulichkeit der Identität in jedem Verfahrensstadium und bei interner und externer Meldestelle gleichermaßen.

Um den Kreis derjenigen Personen, die Kenntnis über die Identitäten der von der Meldung betroffenen Personen haben, möglichst klein zu halten, legt Satz 2 fest, dass die Identitäten nur den tatsächlich zuständigen Personen bekannt werden dürfen. Dadurch wird ein Weiterreichen einer eingegangenen Meldung innerhalb der Meldestelle auf das zwingend notwendige Maß beschränkt.

Von der Vorschrift umfasst ist nicht nur die Identität der in den Nummern 1 bis 3 genannten Personen selbst, sondern auch alle anderen Informationen, aus denen die Identität dieser Personen abgeleitet werden kann. Die Vorschrift setzt Artikel 16 Absatz 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Meldestellen hat grundsätzlich unter Beachtung der geltenden Vorschriften zu erfolgen. Maßgeblich sind insofern vor allem die DSGVO und das BDSG.

Um das Vertraulichkeitsgebot nicht zu konterkarieren, ist es allerdings erforderlich, die Ausübung bestimmter datenschutzrechtlicher Auskunfts- und Informationsrechte einzuschränken. Dies sieht auch Erwägungsgrund 84 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie vor.

Die notwendigen Ausnahmetatbestände haben indes bereits Eingang in das BDSG gefunden. Über die im Rahmen des § 29 Absatz 1 BDSG geforderte Interessenabwägung lässt sich der erforderliche Gleichlauf zwischen dem Vertraulichkeitsschutz und datenschutzrechtlichen Auskunfts- und Informationsrechten herstellen.

Soweit Erwägungsgrund 85 daneben die Einschränkung der Ausübung von Datenschutzrechten nach der Richtlinie (EU) 2016/680 fordert, besteht ebenfalls kein Umsetzungsbedarf. Die sogenannte EU-Richtlinie für Justiz und Inneres (JI-Richtlinie) ist durch Änderungen der StPO sowie des BDSG für den Bereich der Strafverfolgung in deutsches Recht umgesetzt worden. Die danach bestehenden Auskunfts- und Informationsrechte von Betroffenen im Strafverfahren ließen sich über bereits bestehende Ausnahmetatbestände mit dem Vertraulichkeitsgebot harmonisieren (vergleiche § 500 StPO in Verbindung mit § 56 Absatz 2, § 57 Absatz 4 BDSG).

Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe d der Hinweisgeberschutz-Richtlinie stellt allerdings klar, dass das Strafprozessrecht, dem die nach der Datenschutzrichtlinie vorgesehenen Auskunftsrechte zuzuordnen sind, nicht von der Hinweisgeberschutz-Richtlinie berührt wird.

## **Zu Absatz 2**

Hat sich eine hinweisgebende Person unter der fälschlichen Annahme der Zuständigkeit einer Meldestelle an diese gewandt, genießen die in den Nummern 1 bis 3 genannten Personen den gleichen Schutz betreffend die Vertraulichkeit ihrer Identität wie in den Fällen, in denen die Meldestelle zuständig ist.

## **Zu § 9 (Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot)**

### **Zu Absatz 1**

Die Identität von Personen, die vorsätzlich oder grob fahrlässig falsche Informationen melden, wird nicht nach Maßgabe dieses Gesetzes vor einer Weitergabe geschützt. Im Fall einer solchen Falschmeldung besteht für Personen, die Gegenstand dieser Meldung sind, ein berechtigtes Interesse daran, Kenntnis über die Identität der meldenden Person zu erlangen, um Schadensersatzansprüche geltend machen zu können.

Die Vorschrift korrespondiert mit § 32 Absatz 1 Nummer 2, der verlangt, dass die hinweisgebende Person zum Zeitpunkt der Meldung einen hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die gemeldeten Informationen der Wahrheit entsprachen. Ist dies nicht der Fall, ist die hinweisgebende Person von den Schutzvorschriften dieses Gesetzes vollumfänglich ausgenommen. Damit wird gewährleistet, dass wissentlich oder grob fahrlässig falsche Informationen meldende Personen keinen Schutz ihrer Identität erhalten, und Denunziationen und falschen Verdächtigungen vorgebeugt.

Umgekehrt gilt der Schutz der Vertraulichkeit der Identität auch dann, wenn hinweisgebende Personen fahrlässig eine Meldung von falschen Informationen über Verstöße erstatten, denn regelmäßig ist es für die Personen, die Verstöße meinen beobachtet zu haben, nicht zumutbar, dem Verdacht selbst weiter nachzugehen und beispielweise weitere Belege und Beweise zu sammeln, bevor sie eine Meldung vornehmen.

### **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 16 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie, wonach die Identität des Hinweisgebers sowie alle anderen Informationen, aus denen die Identität des Hinweisgebers direkt oder indirekt abgeleitet werden kann, nur offengelegt werden dürfen, wenn dies nach Unionsrecht oder nationalem Recht eine notwendige und verhältnismäßige Pflicht im Rahmen der Untersuchungen durch nationale Behörden oder von Gerichtsverfahren darstellt, so auch im Hinblick auf die Wahrung der Verteidigungsrechte der betroffenen Person.

Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie verlangt demnach eine Abwägungsentscheidung im Hinblick auf die Weitergabe der Identität der hinweisgebenden Person, deren Notwendigkeit im nationalen Recht aus dem für alles staatliche Handeln zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt. Abzuwägen ist insbesondere zwischen dem berechtigten Interesse der meldenden Person an der vertraulichen Behandlung ihrer Identität auf der einen und dem Interesse der Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden an der Aufklärung eines Sachverhaltes und der Verfolgung von Straftaten auf der anderen Seite.

Es ist davon auszugehen, dass das Interesse der hinweisgebenden Person an der Vertraulichkeit ihrer Identität ein großes Gewicht hat und daher nur in begründeten Fällen ohne die Zustimmung dieser Person hinter den Interessen an einer Weitergabe zurücktreten kann. Denn Sinn und Zweck der Meldestellen für hinweisgebende Personen ist es gerade, dass diese im Vertrauen auf den Schutz ihrer Identität eine Meldung machen können und gerade durch die vertrauliche Behandlung vor Repressalien geschützt werden.

Zu beachten ist hierbei aber § 4 Absatz 3, nach dem die Anwendung des Strafprozessrechts nicht berührt wird. Damit muss die Weitergabe der Identität im Rahmen von Ermittlungs-, Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren generell möglich, aber auch erforderlich sein. Zuständig für diese Abwägungsentscheidung ist damit allein die jeweils die Herausgabe der Identität anordnende Stelle entsprechend der für sie geltenden gesetzlichen Vorgaben, also etwa im Falle strafrechtlicher Ermittlungen die Staatsanwaltschaft und das Gericht.

§ 9 Absatz 2 regelt grundsätzlich nur die Befugnis der Meldestellen – abweichend von dem Verbot des § 8 Absatz 1 – Daten zur Identität des Hinweisgebers weiterzugeben, die Verpflichtung zur Herausgabe dieser Daten ergibt sich sodann aus den allgemeinen Gesetzen, etwa der StPO. Der Meldestelle wird über diese Vorschrift kein Entscheidungsspielraum eröffnet.

Anders als in den Fällen des Absatzes 3 hat sie vor der Weitergabe der Daten auch nicht die Einwilligung der hinweisgebenden Person einzuholen.

Im Sinne der Transparenz ordnet Satz 2 im Einklang mit Artikel 16 Absatz 3 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie an, dass die hinweisgebende Person im Regelfall über die Weitergabe ihrer Identität vorab zu informieren ist. Durch diese Information kann sie sich auf eine mögliche Kontaktierung einstellen und gegebenenfalls Unterstützung und Beratung suchen.

Gemäß Satz 3 ist von einer Information abzusehen, wenn die anordnende Stelle mitteilt, dass durch eine Unterrichtung die Ermittlungen, Untersuchungen oder Gerichtsverfahren gefährdet würden. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn droht, dass die hinweisgebende Person Beweise vernichten oder in anderer Weise die Ermittlungen behindern könnte.

### **Zu Absatz 3**

Die Vorschrift setzt Artikel 16 Absatz 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um, der die ausdrückliche Zustimmung der hinweisgebenden Person verlangt, bevor deren Identität – außer in den von Absatz 1 und 2 erfassten Fällen – weitergegeben wird.

### **Zu Absatz 4**

Für den Schutz der Identität von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, gilt im Grundsatz gemäß § 8 das gleiche Schutzniveau wie für die Identität der hinweisgebenden Personen. Es sind allerdings Einschränkungen vorzusehen für solche Fälle, in denen der Verstoß nicht anders abgestellt werden kann. Nummer 1 regelt dies für interne Meldeverfahren und gibt internen Meldestellen die

Befugnis, im Rahmen der Erforderlichkeit die Identität für interne Untersuchungen intern weiterzugeben. Eine Weitergabe an zuständige Behörden oder im Rahmen von Gerichtsverfahren erfolgt nach den gleichen Maßstäben wie die Weitergabe der Identität der hinweisgebenden Person nach Absatz 2 Satz 1.

## **Zu § 10 (Verarbeitung personenbezogener Daten)**

Die Vorschrift schafft die für die Arbeit der internen und externen Meldestellen erforderlichen Datenverarbeitungsbefugnisse. Durch die weitreichende Verarbeitungsbefugnis dürfen die in den Meldungen enthaltenen personenbezogenen Daten durch die Meldestellen sowohl entgegengenommen als auch ausgewertet werden. Darüber hinaus dürfen bei der Durchführung der Folgemaßnahmen neue personenbezogene Daten erhoben und weiterverarbeitet werden. Die Übermittlung personenbezogener Daten durch die Meldestellen erfolgt vorbehaltlich des § 8.

## **Zu § 11 (Dokumentation der Meldungen)**

§ 11 dient der Umsetzung von Artikel 18 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Die bei der Meldestelle eingehenden Meldungen unterliegen einer umfassenden Dokumentationspflicht durch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

## **Zu Unterabschnitt 2 (Interne Meldungen)**

### **Zu § 12 (Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen)**

#### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift setzt Artikel 8 Absatz 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

Zur Feststellung der regelmäßigen Beschäftigtenzahl bedarf es eines Rückblicks auf die bisherige personelle Stärke des Betriebes und einer Einschätzung der zukünftigen Entwicklung (vergleiche BAG, Urteil vom 31.01.1991 – 2 AZR 356/90). Es soll nicht eine auf einen bestimmten Stichtag abgestellte Betrachtung erfolgen.

Nach Artikel 8 Absatz 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass von den Betroffenen interne Meldestellen eingerichtet werden. Gleichwohl besteht kein Bedarf einer Sanktionierung von Stellen, die gegen diese Pflicht verstoßen. Hinweisgebenden Personen steht in jedem Fall der Meldeweg der externen Meldestelle offen, so dass es im eigenen Interesse der nach diesem Absatz Verpflichteten liegt, über funktionsfähige interne Meldestellen Anreize zu schaffen dafür, dass Beschäftigte nicht im ersten Schritt bereits eine externe Meldestelle kontaktieren.

Entsprechend der Definition in § 3 Absatz 10 HinSchG-E wird eine interne Meldestelle für die Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit in den Agenturen für Arbeit, in den Regionaldirektionen, in den besonderen Dienststellen und in den gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch bei der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit eingerichtet, während sich die kommunalen Beschäftigten der gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und der zugelassenen kommunalen Träger nach § 6a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch an die Meldestelle des verantwortlichen kommunalen Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende wenden.

Für Gemeinden und Gemeindeverbände richtet sich die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen nach dem jeweiligen Landesrecht. In Umsetzung von Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie kann insoweit im jeweiligen Landesrecht auch vorgesehen werden, dass Gemeinden und Gemeindeverbände mit weniger als 10 000 Einwohnern von der Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen ausgenommen werden.

## **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift setzt Artikel 8 Absatz 3 und 9 Unterabsatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen erstreckt sich im Grundsatz auf alle Beschäftigungsgeber und Dienststellen mit in der Regel mindestens 50 Beschäftigten. Zur Feststellung der regelmäßigen Beschäftigtenzahl bedarf es eines Rückblicks auf die bisherige personelle Stärke des Betriebes und einer Einschätzung der zukünftigen Entwicklung (vergleiche Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 31.01.1991 - 2 AZR 356/90). Es soll nicht eine auf einen bestimmten Stichtag abgestellte Betrachtung erfolgen.

## **Zu Absatz 3**

Absatz 2 erstreckt die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen auf bestimmte Unternehmer mit weniger als 50 Beschäftigten und setzt damit Artikel 8 Absatz 4 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Hierbei handelt es sich um Fälle, in denen bereits nach geltendem Unionsrecht die Einrichtung und das Betreiben interner Meldekanäle vorgeschrieben sind. Die unionsrechtlichen Einzelrechtsakte, aus denen sich diese Pflicht jeweils ergibt, sind im Anhang in den Teilen I B und II der Hinweisgeberschutz-Richtlinie aufgeführt.

Zu beachten ist § 4 Absatz 1 HinSchG: Soweit die dort genannten Vorschriften Vorgaben für interne Meldestellen beinhalten, gehen die dortigen Vorgaben diesem Gesetz vor. Eine Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen im Sinne dieses Gesetzes besteht damit nicht.

## **Zu Absatz 4**

Damit die internen Meldestellen ihnen durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben ausüben können, werden die Beschäftigungsgeber und Dienststellen verpflichtet, gegebenenfalls notwendige Regelungen zu treffen, damit die mit der Aufgabe betrauten Personen entsprechend tätig werden können. Die Beschäftigungsgeber und Dienststellen nehmen die konkrete Ausgestaltung der Befugnisse der internen Meldestelle nach den Anforderungen dieses Gesetzes und im Rahmen der geltenden rechtlichen Grundlagen vor.

## **Zu § 13 (Aufgaben der internen Meldestellen)**

### **Zu Absatz 1**

Zu den Aufgaben der internen Meldestellen gehört zuvorderst der Betrieb der Meldekanäle im Sinne des § 16 sowie das Veranlassen von Folgemaßnahmen nach § 3 Absatz 7.

### **Zu Absatz 2**

Damit hinweisgebende Personen ihr Wahlrecht zwischen einer internen und einer externen Meldung ausüben und eine fundierte Entscheidung treffen können, sind für die Beschäftigten klare und leicht zugängliche Informationen über einschlägige externe Meldewege bereitzustellen. Dies kann beispielsweise durch eine allen zugängliche und bekannte Website, das Intranet oder auch klassische Aushänge sichergestellt werden. Sofern ein interner Meldekanal auch gemäß § 13 Absatz 1 über den Beschäftigtenkreis hinaus weiteren Personen offensteht, sollten die Informationen so platziert werden, dass sie auch diesen Personen ohne Weiteres zugänglich sind.

Neben Informationen über externe Meldeverfahren nach diesem Gesetz sind die internen Meldestellen gehalten, Informationen über Verfahren für Meldungen an Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union bereitzustellen. Hierunter fallen externe Meldekanäle der Kommission, des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA). Die dortigen Meldeverfahren bleiben von diesem Gesetz unberührt.

## **Zu § 14 (Organisationsformen interner Meldestellen)**

### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Es werden bewusst keine Vorgaben dazu gemacht, welche Personen oder Organisationseinheiten am besten geeignet sind, um diese Aufgabe auszuführen. Dies hängt von der jeweiligen Organisationsstruktur, der Größe und der Art der ausgeübten Tätigkeiten ab. Daher soll den betroffenen Stellen im Einzelfall die größtmögliche Freiheit bei der Erfüllung dieser Anforderungen eingeräumt werden.

Unerlässlich für die Funktionsfähigkeit des Systems ist allerdings, dass die Person oder Organisationseinheit, die mit der Aufgabe betraut wird, im Rahmen dieser Tätigkeit unabhängig arbeiten kann. Auch mögliche Interessenkonflikte sind auszuschließen. Darüber hinaus sollte die interne Meldestelle für eine gewisse Dauer bei einer bestimmten Person oder Organisationseinheit beziehungsweise einem Dritten eingerichtet werden, um ein sachgerechtes Arbeiten zu ermöglichen, das Vertrauen potentiell hinweisgebender Personen in die Meldestelle und eine gewisse Expertise der Meldestelle verlangt.

Erwägungsgrund 56 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie nennt als mögliche interne Meldestellen in kleineren Unternehmen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter mit einer Doppelfunktion, Leiterinnen oder Leiter der Complianceabteilung, Integritätsbeauftragte, Rechts- oder Datenschutzbeauftragte oder Auditverantwortliche. Dies zeigt die Bandbreite der möglichen Umsetzung der Verpflichtung, die nicht eingeschränkt werden soll, solange die gesetzlichen Vorgaben insbesondere in Bezug auf die Unabhängigkeit und Vertraulichkeit eingehalten werden.

Es können, so wie dies auch bereits in der Praxis teilweise durch Ombudspersonen gehandhabt wird, externe Dritte mit der Einrichtung und dem Betreiben der internen Meldestelle beauftragt werden. Insbesondere die Beauftragung externer Anwälte als Ombudspersonen ist weiterhin möglich, die die zusätzliche Aufgabe des Betriebes einer internen Meldestelle übernehmen können. Die Vorschrift setzt Artikel 8 Absatz 5 Satz 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Ergänzend nennt deren Erwägungsgrund 54 als mögliche Dritte, die eine interne Meldestelle betreiben können, externe Berater, Prüfer, Gewerkschaftsvertreter oder Arbeitnehmervertreter.

Die Anforderungen in Bezug auf die Ausgestaltung des internen Meldekanals gelten gleichermaßen für mit der Einrichtung oder dem Betreiben interner Meldestellen beauftragte externe Dritte, um hinweisgebenden Personen den gleichen Schutzstandard zu sichern. Artikel 8 Absatz 5 Satz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie sieht diese Vorgabe ausdrücklich für die Beauftragung Dritter durch juristische Personen des privaten Rechts vor. Eine Differenzierung zwischen privatem und öffentlichem Sektor wäre allerdings nicht sachgerecht. Auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts, Behörden, Gerichte und Streitkräfte müssen die gleichen Anforderungen an die interne Meldestelle gelten, unabhängig davon, ob diese intern betrieben oder ein externer Dritter damit beauftragt wird.

Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten hat die interne Meldestelle die Vorschriften über den Datenschutz einzuhalten. Soweit die interne Meldestelle zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben personenbezogene Daten verarbeitet, soll vor allem bei internen Meldestellen, die von einer Einzelperson betrieben werden, diese nicht die für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne der datenschutzrechtlichen Vorschriften sein.

## **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift setzt Artikel 8 Absatz 6 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Dadurch, dass sich kleinere Unternehmen für das Betreiben einer internen Meldestelle zusammenschließen können, soll es möglich sein, Ressourcen zu schonen und eine kostengünstige und wenig aufwendige Lösung zu finden. Hierdurch soll eine ökonomische Überlastung vermieden werden.

Auch für Gemeinden, für die sich die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen nach dem jeweiligen Landesrecht richtet (vergleiche § 12 Absatz 1 Satz 2), kann das jeweilige Landesrecht in Umsetzung von Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 3 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie vorsehen, dass Gemeinden und Gemeindeverbände interne Meldestellen gemeinsam betreiben können.

## **Zu § 15 (Unabhängige Tätigkeit; Schulung)**

### **Zu Absatz 1**

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Unabhängigkeit der internen Meldestelle gewährleistet wird und so Interessenkonflikte vermieden werden. Denkbar wäre es insofern bei kleineren Beschäftigungsgebern oder Dienststellen beispielsweise, die Person des Korruptionsbeauftragten, des Integritätsbeauftragten oder des Datenschutzbeauftragten mit der Aufgabe zu betrauen.

Während bei großen Beschäftigungsgebern oder Dienststellen sogar mehrere Personen für das Betreiben der internen Meldestelle notwendig sein können, wird bei kleineren Beschäftigungsgebern oder Dienststellen oftmals der Bedarf nicht so groß sein, dass eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter ausschließlich für das Betreiben der internen Meldestelle zuständig sein muss. In diesen Fällen kann die jeweilige Person gleichzeitig andere Aufgaben wahrnehmen.

### **Zu Absatz 2**

Damit die internen Meldestellen funktionsfähig sind und die notwendigen Vorkehrungen getroffen werden, um die Vertraulichkeit der Identität der von einer Meldung betroffenen Personen zu wahren, sind die betreffenden Beschäftigten regelmäßig zu schulen.

## **Zu § 16 (Meldekanäle für interne Meldestellen)**

Die Vorgaben zur Einrichtung und Ausgestaltung interner Meldekanäle sind bewusst allgemein gehalten. Über die in diesem Gesetz genannten Vorgaben hinaus sollen die betroffenen juristischen Personen frei darin sein, wie sie Meldestelle betreiben. So ist es möglich, die Umstände des Einzelfalls angemessen zu berücksichtigen in Bezug auf die Größe der juristischen Person, die Anzahl der zu erwartenden Meldungen, die Sensibilität der möglicherweise betroffenen Materien sowie auf die Frage, ob über die Anforderungen dieses Gesetzes hinaus zusätzlich spezialgesetzliche Vorgaben an Meldestellen zu berücksichtigen sind (wie beispielsweise in § 23 Absatz 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes, § 25a Absatz 1 Satz 6 Nummer 3 KWG, § 28 Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 des Kapitalanlagegesetzbuchs, § 5 Absatz 8 des Börsengesetzes und § 55b Absatz 2 Nummer 7 WPO).

### **Zu Absatz 1**

Die nach diesem Gesetz einzurichtenden Meldekanäle müssen zumindest den eigenen Beschäftigten offenstehen. Darüber hinaus können die zur Einrichtung verpflichteten Stellen selbst entscheiden, ob das Meldeverfahren auch außenstehenden Personen, die im beruflichen Kontakt zu der Stelle stehen und dort einen Verstoß beobachten, offenstehen soll. Um den betroffenen Unternehmen möglichst weitgehende Freiheit zu lassen, die konkrete Ausgestaltung des internen Meldesystems den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen, wurde die Vorschrift nicht verbindlich, sondern als Option formuliert. Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie.

### **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift setzt Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um, der verlangt, dass Meldekanäle so konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass nicht befugte Mitarbeiter keinen Zugriff auf die eingehenden Meldungen haben. Damit wird sichergestellt, dass ein möglichst kleiner Personenkreis Kenntnis von der Identität der hinweisgebenden Person, von Personen, die Gegenstand einer Meldung sind, oder von sonstigen in der Meldung genannten Personen hat.

Die Vorschrift ergänzt die allgemeinen Vertraulichkeitsregeln des § 8.

### **Zu Absatz 3**

Die Vorschrift setzt Artikel 9 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Um die Anforderungen besonders an diejenigen Unternehmen, die erstmalig entsprechende Strukturen aufbauen müssen, möglichst gering zu halten, soll es genügen, dass Meldungen entweder mündlich oder in Textform erfolgen können, solange bei dem gewählten Übertragungsweg die Vertraulichkeit der Identität der von der Meldung betroffenen Personen gewahrt ist.

Mündliche Meldungen müssen per Telefon oder mittels einer anderen Art der Sprachübermittlung ermöglicht werden.

## **Zu § 17 (Verfahren bei internen Meldungen)**

## **Zu Absatz 1**

Absatz 1 beschreibt die Aufgaben der internen Meldestelle. Diese Aufgaben werden unter der Wahrung der Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person wahrgenommen.

## **Zu Absatz 2**

Durch die umfassende Rückmeldung und eine Begründung für das Ergreifen bestimmter Folgemaßnahmen soll das Vertrauen in die Wirksamkeit des Hinweisgeberschutzes insgesamt gestärkt und das Funktionieren des internen Meldekanals im Besonderen verbessert werden. Hierdurch können außerdem weitere unnötige Folgemeldungen oder eine Offenlegung vermieden werden.

Die Anforderungen sollen nicht über die unionsrechtlich zwingenden Vorgaben hinausgehen. Daher wird die Höchstfrist für eine Rückmeldung von drei Monaten übernommen. Unternehmen und Dienststellen bleibt es unbenommen, kürzere Zeiträume vorzusehen.

Die Pflicht zur Begründung betrifft alle in § 3 Absatz 7 genannten Folgemaßnahmen. Das heißt, dass auch in Fällen, in denen einer Meldung nicht weiter nachgegangen und das Verfahren ohne weitere Maßnahmen abgeschlossen wird, in der Rückmeldung die Gründe hierfür darzulegen sind.

Satz 3 schränkt das Recht hinweisgebender Personen auf eine Rückmeldung nach einer internen Meldung ein. Eine solche muss nur insoweit erfolgen, als dadurch interne Nachforschungen, weitere Untersuchungen oder Ermittlungen und die Rechte einer Person, die Gegenstand der Meldung ist, nicht beeinträchtigt werden. Hierdurch wird dem Interesse der Allgemeinheit und auch der betroffenen Stelle an der Aufklärung des Sachverhaltes, dem Interesse der Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden an der Verfolgung des Sachverhaltes und auch den Rechten der Person, die Gegenstand einer Meldung ist, Vorrang vor den Informationsrechten der hinweisgebenden Person eingeräumt. Sofern eine knappe Rückmeldung möglich ist, die beispielsweise keine oder nur eine verkürzte Begründung enthält, ist die Meldestelle gehalten, eine solche Rückmeldung zu geben.

## **Zu § 18 (Folgemaßnahmen der internen Meldestelle)**

Interne Meldestellen haben die Aufgabe, Meldungen nachzugehen, deren Stichhaltigkeit zu prüfen und dazu beizutragen, etwaige Verstöße abzustellen. Hierfür können sie insbesondere interne Untersuchungen durchführen und betroffene Personen und Stellen kontaktieren. Sofern keine Möglichkeit besteht, intern den gemeldeten Verstoß weiter zu überprüfen oder abzustellen, kann der Vorgang unter Beachtung der Vorgaben betreffend die Vertraulichkeit an eine zuständige Behörde zwecks weiterer Untersuchungen abgegeben werden. Die konkrete Ausgestaltung der Befugnisse kann im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben individuell entsprechend der Größe und sonstiger Faktoren durch den jeweiligen Beschäftigungsgeber oder die jeweilige Dienststelle erfolgen. Weitere Maßnahmen haben sich in ihrer Intensität und Ausrichtung an den aufgeführten zu orientieren.

Verarbeitet die interne Meldestelle personenbezogene Beschäftigtendaten findet § 26 BDSG Anwendung.

## **Zu Unterabschnitt 3 (Externe Meldestellen)**

### **Zu § 19 (Errichtung und Zuständigkeit einer externen Meldestelle des Bundes)**

## **Zu Absatz 1**

Die externe Meldestelle wird auf Bundesebene bei dem beziehungsweise der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) eingerichtet. In Hinblick auf die Frage, wo und wie viele externe Meldestellen einzurichten sind, enthält die Hinweisgeberschutz-Richtlinie keine Vorgaben. Beispielhaft führt Erwägungsgrund 64 an, es könne sich bei den zuständigen Behörden

„um Justizbehörden, in den betreffenden Einzelbereichen zuständige Regulierungs- oder Aufsichtsstellen oder Behörden mit allgemeiner Zuständigkeit auf zentraler Ebene eines Mitgliedsstaats, Strafverfolgungsbehörden, Korruptionsbekämpfungsstellen oder Ombudsleute handeln.“

Die Entscheidung für eine zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene hat indes mehrere Vorteile: Eine niedrigschwellige Zugänglichkeit dürfte die Inanspruchnahme der Meldesysteme begünstigen. Eine Zentralstelle im Sinne eines „one-stop-shop“ befreit hinweisgebende Personen davon, sich mit Zuständigkeitsfragen auseinandersetzen zu müssen und schon im Vorfeld den Mut zur Meldung zu verlieren. Dass die Meldesysteme für (potentiell) hinweisgebende Personen einfach und ohne großen Aufwand zu identifizieren sind, fordert im Übrigen auch die Hinweisgeberschutz-Richtlinie selbst (vergleiche Erwägungsgrund 89). Zudem wird durch die Ansiedlung beim BfDI auf dort bestehende Sachkompetenz zurückgegriffen und der Hinweisgeberschutz auf Bundesebene in die Hände einer der Öffentlichkeit bereits bekannten und mit entsprechendem Renommee versehenen Institution gelegt.

Die Ansiedlung beim BfDI steht zudem in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Erfordernis, die Unabhängigkeit der externen Meldestelle zu gewährleisten.

## **Zu Absatz 2**

Zur adäquaten Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist der externen Meldestelle des Bundes die geeignete Sach- und Personalausstattung zur Verfügung zu stellen.

## **Zu Absatz 3 (Zuständigkeit der externen Meldestelle des Bundes)**

Die externe Meldestelle des Bundes ist mit übergreifender Zuständigkeit ausgestattet, soweit nicht die Länder eigene Meldestellen einrichten (§ 20). Eine derartige zentrale Anlaufstelle fördert die Effektivität des Hinweisgeberschutzes durch eine einfache Identifikation der Zuständigkeit.

## **Zu § 20 (Errichtung und Zuständigkeit externer Meldestellen der Länder)**

Über diese Öffnungsklausel wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, entsprechend den Vorgaben dieses Gesetzes für Beschäftigungsgeber des öffentlichen Rechts eigene Meldestellen einzurichten.

## **Zu § 21 (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle)**

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) fungiert als externe Meldestelle für Meldungen von straf- oder bußgeldbewehrten Verstößen gegen Rechnungslegungsvorschriften einschließlich der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung bei Unternehmen, die

kapitalmarktorientiert sind im Sinne des § 264d des Handelsgesetzbuchs. Die BaFin ist ferner externe Meldestelle für Meldungen betreffend Vorschriften zur Regelung der Rechte von Aktionären von Aktiengesellschaften und des Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetzes sowie für Meldungen nach § 4d FinDAG. Zum Ausbau der BaFin zur externen Meldestelle werden entsprechende Änderungen des FinDAG beziehungsweise der Rechtsverordnung zur Meldung von Verstößen bei der BaFin vorgenommen werden.

Zu beachten ist § 4 Absatz 1 HinSchG: Soweit die dort genannten Vorschriften Vorgaben für externe Meldeverfahren beinhalten, gehen die dortigen Vorgaben diesem Gesetz vor. Eine Meldung richtet sich in diesen Fällen nach den spezialgesetzlichen Vorgaben.

## **Zu § 22 (Weitere externe Meldestellen)**

### **Zu Absatz 1**

Auch für Meldungen betreffend die externe Meldestelle des Bundes muss eine externe, mithin eine außerhalb der öffentlichen Stelle selbst liegende Meldemöglichkeit zur Verfügung stehen. Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie fordert dies zwar nicht explizit, dennoch gilt auch für die Meldestelle des Bundes als öffentliche Stelle die Pflicht aus § 12, eine interne Meldestelle einzurichten. Um der Systematik des Meldesystems als Zusammenspiel aus interner und externer Meldemöglichkeit Rechnung zu tragen, ergibt sich die Notwendigkeit, insofern eine weitere externe Meldestelle zur Verfügung zu stellen.

### **Zu Absatz 2**

In vergleichbarer Weise ist eine weitere externe Meldestelle für Meldungen betreffend die externe Meldestelle der Bundesanstalt für Finanzaufsicht und die externen Meldestellen der Länder vorzusehen. Diese Aufgabe wird der externen Meldestelle des Bundes übertragen.

## **Zu § 23 (Aufgaben der externen Meldestellen)**

### **Zu Absatz 1**

Zu den Aufgaben der externen Meldestelle gehört zuvorderst die Einrichtung und der Betrieb der Meldekanäle im Sinne des § 26 sowie das Veranlassen von Folgemaßnahmen nach § 3 Absatz 7.

### **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift setzt Artikel 13 sowie Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a und b, Absatz 3 und Artikel 13 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Die externe Meldestelle hat einen Tätigkeitsschwerpunkt nicht erst mit Erstattung einer Meldung durch eine hinweisgebende Person, sondern bereits weit davor. Der Öffentlichkeit soll die Möglichkeit gegeben werden, sich an unabhängiger und verlässlicher Stelle umfassend über den Schutz nach Maßgabe dieses Gesetzes zu informieren. Für eine (potentiell) hinweisgebende Person ist es von essentieller Bedeutung, Gewissheit über das im Fall einer Meldung ausgelöste Verfahren und in Hinblick auf Strafbarkeitsrisiken zu erhalten.

## **Zu § 24 (Unabhängige Tätigkeit; Schulung)**

## **Zu Absatz 1**

Dieser Absatz dient der Gewährleistung der Unabhängigkeit der externen Meldestellen und trägt Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 3, Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 12 Absatz 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie Rechnung.

## **Zu Absatz 2**

Hiermit wird Artikel 12 Absatz 5 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie umgesetzt.

## **Zu § 25 (Berichtspflichten der externen Meldestellen)**

### **Zu Absatz 1**

Die externe Meldestelle muss in der Lage sein, der Öffentlichkeit gegenüber Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzulegen. Es wird klargestellt, dass die Meldestelle über Vorgänge nach dem Hinweisgeberverfahren dieses Gesetzes berichten darf. Der Bericht darf keine Rückschlüsse auf beteiligte Personen oder Unternehmen zulassen. Daher kann eine Berichterstattung nur in zusammengefasster und anonymisierter Form erfolgen.

### **Zu Absatz 2**

Mit diesem Gesetz wird erstmals ein umfassender Hinweisgeberschutz im deutschen Recht geschaffen. Durch eine statistische Erfassung der eingehenden Meldungen und der ergriffenen Folgemaßnahmen ist es möglich, den konkreten Bedarf zu ermitteln und gegebenenfalls bei der Ausstattung, den Befugnissen oder auch den Zuständigkeiten nachzujustieren. Die Angaben sind darüber hinaus erforderlich, um den Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission nachkommen und die nach Artikel 27 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie vorgesehenen statistischen Daten übermitteln zu können.

### **Zu Absatz 3**

Artikel 21 Absatz 1 und 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie sehen Informations- und Berichtspflichten gegenüber der Kommission vor. Die Weiterleitung des Berichts an die Kommission dient auch der Umsetzung dieser Pflichten.

## **Zu Unterabschnitt 4 (Externe Meldungen)**

## **Zu § 26 (Meldekanäle für externe Meldestellen)**

### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift setzt Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Es gelten die gleichen Anforderungen wie für interne Meldekanäle nach § 16 Absatz 2, auf den insofern verwiesen wird.

## **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 12 Absatz 3 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Um dem Grundgedanken der Hinweisgeberschutz-Richtlinie Rechnung zu tragen, dass die Identität der hinweisgebenden Person möglichst wenigen Personen bekannt werden soll, ist vorgesehen, dass die Meldung nicht nur wie von der Hinweisgeberschutz-Richtlinie wörtlich vorgesehen unverzüglich und unverändert, sondern auch unmittelbar, das heißt nicht über Dritte, an die zuständige Person weiterzuleiten ist.

## **Zu Absatz 3**

Externe Meldestellen müssen Meldungen in Textform und in mündlicher Form ermöglichen. Damit hat die hinweisgebende Person ein Wahlrecht. Die Vorgaben unterscheiden sich insofern von den Anforderungen an interne Meldekanäle, bei denen die einrichtende Stelle ein Wahlrecht dahingehend hat, welche Meldewege sie anbietet. Die Vorschrift setzt Artikel 12 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

## **Zu § 27 (Verfahren bei externen Meldungen)**

### **Zu Absatz 1**

Diese Regelung setzt Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

### **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift setzt Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Die Folgemaßnahmen, die eine externe Meldestelle ergreifen kann, richten sich nach ihren Befugnissen in § 28.

### **Zu Absatz 3**

Klarstellend erklärt Absatz 3 § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) für anwendbar. Über den Absatz 2 des § 29 VwVfG ist sichergestellt, dass die Gewährung von Akteneinsicht nicht zu einer Verletzung des Vertraulichkeitsgebots führt. Im Gleichlauf mit § 9 Absatz 1 wird indes ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 29 Absatz 2 VwVfG eines Dritten, namentlich der hinweisgebenden Person, in der Regel nicht vorliegen, wenn diese die Meldung wissentlich oder grob fahrlässig falsch erstattet hat.

### **Zu Absatz 4**

Absatz 5 setzt Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Die Rückmeldung ist zu unterscheiden von der bloßen Eingangsbestätigung nach Absatz 1 und der Mitteilung des Ergebnisses nach Abschluss der Untersuchungen nach § 30 Absatz 5. Mitgeteilt werden können der hinweisgebenden Person etwa bereits erfolgte oder geplante Folgemaßnahmen (Erwägungsgrund 66 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie). Wie Erwägungsgrund 63 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie erkennen lässt, dient diese Art des „Zwischenberichts“ auch als Versicherung gegenüber der hinweisgebenden Person, dass die Meldung sich (gegebenenfalls weiterhin) in Bearbeitung befindet. Eine unnötige Offenlegung soll dadurch vermieden werden (Erwägungsgrund 67 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie).

## **Zu Absatz 5**

Dieser Absatz setzt Artikel 11 Absatz 5 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um und soll die Meldestelle in die Lage versetzen, bei einem hohen Fallaufkommen eine sinnvolle Priorisierung vorzunehmen. Wann ein Fall „schwerwiegend“ im Sinne der Norm ist, kann im Verordnungswege festgelegt und gegebenenfalls später vorliegenden Erfahrungswerten angepasst werden.

## **Zu § 28 (Folgemaßnahmen der externen Meldestelle)**

### **Zu Absatz 1**

Die externe Meldestelle wird mit der Befugnis zur Anforderung einer Auskunft in die Lage versetzt, den ihr mit einer Meldung mitgeteilten Sachverhalt weiter anreichern und überprüfen zu können. Vor dem Hintergrund der ihr ebenfalls eingeräumten Möglichkeit, ein Verfahren eigenständig abzuschließen, müssen ihr Methoden zur Verfügung stehen, die ihr eine weitergehende Analyse des Sachverhalts, einschließlich einer Prüfung der Zuverlässigkeit der Informationsquelle, erlauben. Nur so ist eine sinnvolle Entscheidung über die erforderlichen Folgemaßnahmen und eine effektive Aufgabenwahrnehmung durch die Meldestelle möglich.

Flankiert wird dies von einer sanktionsbehafteten Auskunftspflicht von Betroffenen und Dritten. Die Zusammenarbeit mit Behörden ist in § 29 näher ausgestaltet.

Auch die hinweisgebende Person kann von der Meldestelle um ergänzende Angaben oder Klarstellung ersucht werden. Eine Auskunftspflicht besteht insofern indes nicht. Das Vertraulichkeitsgebot muss auch im Rahmen dieser Folgekommunikation Beachtung finden.

Zur Wahrung der Rechte der Betroffenen gelten die §§ 52, 53 und 53a StPO entsprechend. Dies dient der Umsetzung des Artikels 22 Absatz 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Satz 2 stellt klar, dass mit Absatz 2 Satz 2 für Auskunftersuchen und Akteneinsichtsgesuche gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichten keine neue Rechtsgrundlage geschaffen wird. Diese richten sich weiterhin nach den §§ 474 ff. der Strafprozessordnung.

Für die Beantwortung des Auskunftsverlangens kann entsprechend den Vorschriften des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) über die Zeugenentschädigung eine Entschädigung beantragt werden. Bedient sich der Auskunftspflichtige eines Arbeitnehmers oder einer anderen Person, sollen ihm die Aufwendungen dafür in entsprechender Anwendung des § 23 Absatz 2 Satz 2 JVEG ersetzt werden.

### **Zu Absatz 2**

Externe Meldestellen stehen neben der Befugnis zur Anforderung einer Auskunft nach Absatz 1 zur Prüfung der Stichhaltigkeit einer Meldung weitere, abschließend bezeichnete Befugnisse zu. So können sie betroffene Beschäftigungsgeber und Dienststellen kontaktieren und damit auf ein Abstellen des etwaigen Verstoßes hinwirken. Personenbezogene Daten dürfen hierbei nur nach Maßgabe des § 9 übermittelt werden. Sofern keine Möglichkeit besteht, den gemeldeten Verstoß weiter zu überprüfen oder abzustellen, kann der Vorgang unter Beachtung der Vorgaben betreffend die Vertraulichkeit an eine zuständige Behörde zwecks weiterer Untersuchungen abgegeben werden.

## **Zu § 29 (Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen)**

Die Meldestelle wird mit einer Vielzahl von (potentiellen) Rechtsverstößen aus der Bandbreite des sachlichen Anwendungsbereichs konfrontiert. Es ist daher von besonderer Bedeutung, dass effektive Kooperationsmechanismen zwischen der Meldestelle und den Fach- und Aufsichtsbehörden der einschlägigen Rechtsbereiche existieren. Dafür sind die Amtshilfevorschriften der §§ 4 ff. VwVfG allein nicht ausreichend. Diese durchbrechen die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung für einzelne Fälle und setzen zudem stets ein Ersuchen voraus, über das die andere Behörde entscheiden muss. § 29 stellt daher klar, dass zur Durchführung dieses Gesetzes im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften eine umfassende Pflicht zur Zusammenarbeit und Unterstützung besteht. Ein Austausch personenbezogener Daten geht damit nicht einher.

## **Zu § 30 (Abschluss des Verfahrens)**

Die Meldestelle ist befugt, Folgemaßnahmen im Sinne des § 3 Absatz 7 zu treffen, mithin auch, das Verfahren aus Mangel an Beweisen abzuschließen. Hinsichtlich der Möglichkeiten, weitere Auskünfte einzuholen, sind das Auskunftsverlangen sowie die Kooperation mit öffentlichen Stellen für die externe Meldestelle in § 27 Absatz 2 und in § 29 speziell ausgestaltet. Das Verfahren vor der Meldestelle kann auch durch die Weiterleitung an eine sonstige zuständige Stelle beendet werden. Dies ist etwa dann erforderlich, wenn aus Sicht der Meldestelle sämtliche weiteren Maßnahmen durch die Fach-, Aufsichts- und/oder Strafverfolgungsbehörden zu veranlassen sind.

Unbeschadet davon bleibt die gemäß § 29 bestehende Pflicht zum kooperativen Zusammenwirken mit sonstigen öffentlichen Stellen im Vorfeld des Verfahrensabschlusses bei der externen Meldestelle.

## **Zu Absatz 1**

Damit ein kohärenter Hinweisgeberschutz gelingt, ist es wichtig, Doppelstrukturen zu vermeiden. Hierfür wird festgelegt, dass eine externe Meldestelle eine Meldung an die zuständige Stelle weiterzugeben hat, wenn festgestellt wurde, dass die jeweilige Zuständigkeit besteht. Dies gilt in Fällen, in denen die externe Meldestelle überhaupt nicht fachlich für den Inhalt beziehungsweise die Abhilfe des gemeldeten Sachverhalts zuständig ist, aber auch dann, wenn eine doppelte sachliche Zuständigkeit besteht. In dieser Konstellation legt § 4 Absatz 1 fest, dass die Sonderzuständigkeit eines spezifischen Meldesystems der allgemeinen Zuständigkeit der externen Meldestelle nach dem HinSchG-E vorgeht. Beide Konstellationen sind beispielsweise denkbar im Hinblick auf Verstöße, die gemeldet werden können nach Artikel 140 der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) (ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1). Während teilweise Überschneidungen möglich sind, besteht für weite Bereiche der Verordnung keine Zuständigkeit nach dem HinSchG.

Gemäß § 4 Absatz 1 gehen die sektorspezifischen Meldesystemen dem allgemeinen Hinweisgeberschutzsystem, das durch dieses Gesetz eingerichtet wird, vor. Wenn es dazu kommt, dass eine hinweisgebende Person sich an eine interne Meldestelle wendet mit einem Hinweis, der in die Sonderzuständigkeit der in § 4 Absatz 1 genannten Stellen fällt, sollen keine parallelen Nachforschungen stattfinden. Stattdessen ist die hinweisgebende Person über die bestehende Sonderzuständigkeit in Kenntnis zu setzen. Entscheidend ist, dass die hinweisgebende Person weiterhin entscheiden kann, ob sie ihre Identität geschützt halten möchte. Daher kann eine Weitergabe nur nach den Vorgaben in § 9 Absatz 2 und 3 erfolgen und damit im Regelfall nur, wenn die hinweisgebende Person hiermit einverstanden ist.

## **Zu Absatz 2**

Die Meldestelle kann das Verfahren ferner abschließen, wenn der Verstoß geringfügig ist. Auch hier ist es angezeigt, im Verordnungswege näher zu bestimmen und gegebenenfalls anzupassen, wann eine „Geringfügigkeit“ im Sinne der Vorschrift vorliegt. Hier könnten unter Umständen Auswirkung und Dauer des Verstoßes oder eine bereits erfolgte Kompensation als mögliche Kriterien Berücksichtigung finden.

## **Zu Absatz 3**

Auch im Falle wiederholter Meldungen kann die Meldestelle das Verfahren selbstständig abschließen. Absatz 3 setzt Artikel 11 Absatz 4 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um und dient dazu, die Arbeitsfähigkeit der Meldestelle sicherzustellen.

## **Zu Absatz 4**

Dieser Absatz setzt Artikel 11 Absatz 3 und 4, jeweils letzter Satz, um. Die Entscheidung der Meldestelle ist gerichtlich überprüfbar (vergleiche auch Erwägungsgrund 103 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie). Einer Rechtswegzuweisung bedarf es in Anbetracht des § 40 VwGO indes nicht.

## **Zu Absatz 5**

Der Abschluss der Untersuchung bezieht sich nicht nur auf die von der Meldestelle getroffenen Folgemaßnahmen, sondern umfasst insbesondere auch die weiteren, von anderen öffentlichen Stellen veranlassten Maßnahmen. Auf die Pflicht zur gegenseitigen Übermittlung von Informationen gemäß § 24 Absatz 3 wird hingewiesen. Diese Rückmeldung erfolgt erst nach Abschluss der Untersuchungen, ggf. also nach Abschluss eines weiteren behördlichen Verfahrens.

Dennoch ist auch diese abschließende Rückmeldung an die hinweisgebende Person ein Mittel, um Vertrauen in das Hinweisgebersystem zu bilden und unnötige Offenlegungen zu vermeiden.

## **Zu Abschnitt 3 (Offenlegung)**

### **Zu § 31 (Offenlegen von Informationen)**

Die Vorschrift legt die Voraussetzungen fest, unter denen hinweisgebende Personen unter dem Schutz dieses Gesetzes stehen, wenn sie sich mit Informationen über Verstöße nicht an eine interne oder externe Meldestelle wenden, sondern diese der Öffentlichkeit bekanntmachen. Systematisch stehen die Meldungen an interne und externe Meldestellen gemeinsam auf einer unmittelbar offenstehenden

ersten Stufe des neuen Hinweisgebersystems, während der Gang an die Öffentlichkeit nur unter engen Voraussetzungen als Ausnahme konzipiert ist.

Es wird nicht danach differenziert, auf welchem Wege die Öffentlichkeit informiert wird. Denkbar sind aber beispielsweise neben Berichten in den Medien auch Informationen in sozialen Netzwerken.

## **Zu Nummer 1**

Die Vorschrift setzt Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a um. Hinweisgebende Personen können sich an die Öffentlichkeit wenden, wenn sie nach der Meldung eines Verstoßes an eine externe Meldestelle innerhalb des vorgegebenen Zeitraums keine Rückmeldung oder nur eine solche über nicht angemessene Folgemaßnahmen erhalten haben. Die Angemessenheit der Folgemaßnahmen richtet sich nach objektiven Kriterien und ist abhängig von den fallspezifischen Umständen und von der Art der Vorschriften, gegen die verstoßen wurde. Auch eine Entscheidung, dass ein Verstoß eindeutig geringfügig war und mit Ausnahme des Abschlusses des Verfahrens keine weiteren Folgemaßnahmen erfordert, kann eine angemessene Rückmeldung darstellen.

## **Zu Nummer 2**

Eine nach Nummer 2 geschützte Offenlegung setzt voraus, dass die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die im Folgenden genannten Voraussetzungen vorliegen. Damit wird gesichert, dass böswillige oder missbräuchliche Offenlegungen nicht geschützt werden. Die hinweisgebende Person wird jedoch geschützt, wenn sie in gutem Glauben ungenaue Informationen über Verstöße offengelegt hat. Maßgeblich ist damit, wie dies auch in Erwägungsgrund 32 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie ausgeführt wird, eine Ex-ante-Sicht, bei der sich die Einschätzung der hinweisgebenden Person auf tatsächliche Anhaltspunkte stützt. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Begründung zu § 32 Absatz 1 Nummer 2 verwiesen.

## **Zu Buchstabe a**

Von Buchstabe a erfasst sind Situationen, die eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses darstellen können. Hierzu zählen beispielsweise Notsituationen oder die Gefahr eines irreversiblen, nicht unerheblichen Schadens. Erwägungsgrund 80 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie verweist als Beispiel auf die Gefahr einer irreversiblen Schädigung der körperlichen Unversehrtheit einer Person.

Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b lit. i der HinSchRL.

## **Zu Buchstabe b und c**

Hinweisgebende Personen können sich auch dann unmittelbar an die Öffentlichkeit wenden, wenn sie hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass im Fall einer externen Meldung Repressalien zu fürchten sind oder dass im Fall einer externen Meldung die Aussichten gering sind, dass wirksam gegen den Verstoß vorgegangen wird. Die Regelungen sollen vor allem solche Fälle erfassen, in denen Beweismittel unterdrückt oder vernichtet werden könnten, in denen zwischen einer externen Meldestelle und dem Urheber des Verstoßes Absprachen getroffen worden sein könnten oder in denen die externe Meldestelle an dem Verstoß beteiligt sein könnte.

Erfasst sein können darüber hinaus unter Buchstabe c auch nach den Umständen des Einzelfalles solche Fälle, in denen Verstößen nur unzureichend nachgegangen wurde oder in denen zwar innerhalb der vorgegebenen Fristen geeignete Abhilfemaßnahmen getroffen worden waren, diese aber anschließend nicht oder lediglich unzureichend weiterverfolgt wurden.

Die Regelungen stellen sicher, dass, sollten Umstände eintreten, die die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der externen Meldestelle beeinträchtigen, der hinweisgebenden Person ein funktionstüchtiger Meldeweg offensteht. Unter diesen Umständen kann dies nur der Gang an die Öffentlichkeit sein. Die Vorschrift setzt Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b lit. ii der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

## **Zu Abschnitt 4 (Schutzmaßnahmen)**

Neben den in diesem Abschnitt geregelten Schadensersatzansprüchen bleiben die Ansprüche auf Schadensersatz aufgrund der allgemeinen Vorschriften bestehen

## **Zu § 32 (Voraussetzungen für den Schutz hinweisgebender Personen)**

### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift setzt Artikel 6 Absatz 1 und 3 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Geregelt werden die Anforderungen an die Meldung oder Offenlegung durch eine hinweisgebende Person, damit sie entsprechend den folgenden Paragrafen vor Repressalien infolge der Meldung oder Offenlegung geschützt ist. Unter diesen Voraussetzungen sind auch hinweisgebende Personen geschützt, deren Identität nach einer anonymen Meldung oder Offenlegung bekannt geworden ist.

### **Zu Nummer 1**

Hinweisgebende Personen werden nur dann geschützt, wenn sie entsprechend den Vorgaben dieses Gesetzes in den vorangegangenen Abschnitten intern oder extern Meldung erstattet oder einen Verstoß offengelegt haben. Hierdurch werden konkrete Anforderungen an die hinweisgebende Person gestellt in Bezug darauf, wie sie mit der ihr bekannt gewordenen Information über einen Verstoß umgeht. Nur wenn sie sich beim Umgang mit dieser Information innerhalb des dadurch gesteckten Rahmens bewegt, wird die Person geschützt. Nicht geschützt werden sollen hinweisgebende Personen, die Informationen melden, deren Inhalt bereits in vollem Umfang öffentlich verfügbar ist, vergleiche Erwägungsgrund 43.

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Hinweisgeberschutz-Richtlinie.

### **Zu Nummer 2**

Neben den Voraussetzungen in Nummer 1 kommt es darauf an, dass die von der hinweisgebenden Person gemeldeten oder offengelegten Informationen der Wahrheit entsprachen oder die hinweisgebende Person zumindest hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass dies der Fall sei.

Mit der Vorschrift wird Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a Alternative 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie umgesetzt.

Es soll auch die hinweisgebende Person geschützt werden, der bei der Bewertung des Sachverhalts Fehler unterlaufen sind und die in gutem Glauben ungenaue oder unzutreffende Informationen gemeldet hat. Nicht geschützt werden dahingegen Personen, die missbräuchlich oder böswillig falsche Informationen melden.

Maßgeblich ist, wie dies auch in Erwägungsgrund 32 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie ausgeführt wird, eine Ex-ante-Sicht. In objektiver Hinsicht verlangt ein hinreichender Grund zur Annahme eines Verstoßes, dass tatsächliche Anknüpfungspunkte für diesen vorliegen. Nicht erfasst sind damit Spekulationen.

In Umsetzung der Hinweisgeberschutz-Richtlinie sind an die Sorgfalt der hinweisgebenden Person in Bezug auf die Überprüfung des Wahrheitsgehalts einer Meldung keine überhöhten Anforderungen zu stellen, allerdings darf die Meldung oder Offenlegung nicht leichtfertig ohne ein Bemühen um Verifizierung erfolgen, sofern dieses Bemühen zumutbar ist. Das Bemühen um Verifizierung ist nicht zumutbar, wenn die hinweisgebende Person fürchtet, dadurch entdeckt zu werden und sich somit bereits vor einer Meldung oder Offenlegung der Gefahr drohender Repressalien auszusetzen. Abzustellen ist darauf, ob ein objektiver Dritter von der Wahrheit der Information ausgegangen wäre.

Die subjektiven Beweggründe der hinweisgebenden Person für die Meldung spielen keine Rolle.

### **Zu Nummer 3**

Mit der Vorschrift wird Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a Alternative 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie umgesetzt.

Die Informationen müssen Verstöße betreffen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, oder die hinweisgebende Person musste zumindest hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass dies der Fall ist. Im Hinblick darauf, ob ein hinreichender Grund zu der Annahme bestand, dass der Verstoß in den sachlichen Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt, sind tätigkeitsspezifisches Wissen und Verständnis zu berücksichtigen, während darüber hinaus auf das Verständnis eines juristischen Laien abzustellen ist. In Bezug auf die Sorgfaltsanforderungen gelten darüber hinaus die Erläuterungen zu Nummer 2. Auch hier gilt, dass die subjektiven Beweggründe keine Rolle spielen.

### **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift setzt Artikel 6 Absatz 4 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Geschützt werden Personen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallende Verstöße über die unionsrechtlich vorgesehenen Meldeverfahren an die Europäische Kommission, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) melden.

## **Zu § 33 (Weitere geschützte Personen)**

Über hinweisgebende Personen hinaus schützt die Hinweisgeberschutz-Richtlinie gemäß Artikel 4 Absatz 4 auch Personen vor Nachteilen, die mit der hinweisgebenden Person im Rahmen der Meldung oder ihrer beruflichen Tätigkeit in Verbindung stehen. Für sie gelten die §§ 34, 35 und 36 entsprechend.

## **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift setzt Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 5 Nummer 8 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Geschützt werden natürliche Personen, die hinweisgebende Personen bei einer Meldung oder Offenlegung unterstützen und deren Unterstützung vertraulich sein soll. Ziel der Regelung ist es, dass Personen, die hinweisgebende Personen in der schwierigen Situation einer Meldung oder Offenlegung unterstützen könnten, nicht aus Angst vor Repressalien vor dieser Unterstützung zurückschrecken. Dabei muss die Unterstützung in einem beruflichen Zusammenhang erfolgen. Beispielsweise die bloße seelische Bekräftigung durch Familienmitglieder im Privaten würde dem nicht genügen.

Für die unterstützenden Personen kann es dabei nicht darauf ankommen, ob die hinweisgebende Person zumindest hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die gemeldeten oder offengelegten Informationen der Wahrheit entsprachen und dass der gemeldete oder offengelegte Verstoß in den sachlichen Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt. Denn Schutz soll auch den Unterstützern zukommen, die selbst in gutem Glauben eine bösgläubige hinweisgebende Person unterstützt haben. Daher kommt es in diesem Fall darauf an, dass die materiellen Voraussetzungen wie sie im Fall des § 32 Absatz 1 Nummer 2 und 3 für die hinweisgebende Person gelten, zum Zeitpunkt der Unterstützung bei derjenigen Person vorliegen, die die Unterstützung gewährt. Dabei ist zu substantiierten Behauptungen der unterstützenden Person über das Vorliegen der Voraussetzungen nach Nummer 1 und 2 der Regelung gezielt Stellung zu nehmen (§ 138 Absatz 2 ZPO). Pauschales Bestreiten genügt nicht, sondern hat die Geständnisfiktion des § 138 Absatz 3 ZPO zur Folge.

## **Zu Absatz 2**

### **Zu Nummer 1**

Es ist notwendig, den Schutz außerdem auch auf Dritte, die mit der hinweisgebenden Person in Verbindung stehen und in einem beruflichen Zusammenhang Repressalien erlitten haben, auszudehnen. Da das Erleiden von Repressalien eine Tatbestandsvoraussetzung darstellt, trägt die dritte Person die Darlegungs- und Beweislast hierfür. Dritte im Sinne der Vorschrift sind natürliche Personen wie Kollegen, Freunde oder Familienmitglieder. Der berufliche Zusammenhang bei der erlittenen Repressalie kann sich beispielsweise über die gemeinsame Arbeitsstelle, aber auch aus sonstigen beruflichen Kontakten ergeben. Ein umfassendes Verbot von Repressalien ist auch hier – neben dem Schutz der Interessen der betroffenen Dritten – notwendig, um hinweisgebende Personen nicht aus Angst um Nachteile für nahestehende Dritte von einer Meldung oder Offenlegung abzuhalten. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe b der Hinweisgeberschutz-Richtlinie.

### **Zu Nummer 2**

Mit Nummer 3, die Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe c der Hinweisgeberschutz-Richtlinie umsetzt, wird insbesondere das Verhältnis zwischen (Groß-)Unternehmen und beispielsweise Zulieferunternehmen und deren Mitarbeitern geregelt. Denn in der Praxis spielen Fälle, in denen hinweisgebende Personen solche aus anderen Unternehmen sind, die mit dem betroffenen Unternehmen zusammenarbeiten,

eine wichtige Rolle. In solchen und weiteren Konstellationen sind auch die jeweiligen Unternehmen vor Repressalien zu schützen.

Von der Regelung erfasst werden auch indirekte Repressalien wie die Verweigerung von Dienstleistungen, die Erfassung auf „schwarzen Listen“ oder ein Geschäftsboykott gegen ein Unternehmen, das im Eigentum des Hinweisgebers steht, für das er arbeitet oder mit dem er in einem beruflichen Kontext anderweitig in Verbindung steht.

Über den Wortlaut der Hinweisgeberschutz-Richtlinie hinaus ist der Schutz nicht nur auf juristische Personen, sondern auch auf sonstige Organisationsformen des privaten Rechts ausgerichtet, um Wertungswidersprüche, denen kein sachlicher Grund zugrunde läge, zu vermeiden.

## **Zu § 34 (Ausschluss der Verantwortlichkeit)**

### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift setzt Artikel 21 Absatz 3 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Geregelt wird der Ausschluss der Verantwortlichkeit hinweisgebender Personen für die Informationsbeschaffung (in Abgrenzung zu Absatz 2, der auf das Verwenden der Information abstellt). Die strafrechtliche Verantwortlichkeit bleibt hiervon ausdrücklich ausgenommen.

Mit der Regelung soll potentiell hinweisgebenden Personen die Sorge genommen werden, dass sie durch die Weitergabe relevanter Informationen selbst zur Verantwortung gezogen werden, weil sie diese nicht rechtmäßig erlangt haben könnten. Vor allem eine Haftung aus vertraglichen Bestimmungen, nach denen die betreffenden Dokumente Eigentum der betroffenen Organisation sind oder Zugriffsrechte auf Daten eingeschränkt werden, wird hierdurch ausgeschlossen. Erwägungsgrund 92 nennt als Beispiele, dass hinweisgebende Personen auf E-Mails eines anderen Beschäftigten oder auf Dateien, die sie normalerweise nicht nutzen, zugegriffen oder Räumlichkeiten fotografiert oder betreten haben, zu denen sie normalerweise keinen Zugang haben.

Gleichzeitig verhindert die Vorschrift ein bewusstes Auskundschaften auf der Suche nach Meldungen, indem der Ausschluss der Verantwortlichkeit dann nicht greift, wenn die Beschaffung als solche oder der Zugriff oder als solcher eine Straftat darstellt. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit bleibt von Absatz 1 ausdrücklich ausgenommen. Wenn hinweisgebende Personen eine Straftat wie beispielsweise einen Hausfriedensbruch nach § 123 StGB, das Ausspähen von Daten nach § 202a StGB, das Abfangen von Daten nach § 202b StGB oder Datenhehlerei nach § 202d StGB begehen, bleibt ihre Strafbarkeit von einer mit den erlangten Informationen erfolgten Meldung oder Offenlegung ebenso unberührt wie eine etwaige zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit.

### **Zu Absatz 2**

Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 21 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Sie betrifft den Ausschluss der Verantwortlichkeit einer hinweisgebenden Person für die Weitergabe der Information im Rahmen einer Meldung oder Offenlegung. Die Vorschrift ergänzt § 6 Absatz 1 und 2. In den meisten Fällen scheidet eine Verantwortlichkeit der hinweisgebenden Person für die Weitergabe von Informationen bereits aufgrund von § 6 Absatz 1 und 2 aus. Darüber hinaus soll mit der Regelung in Absatz 2 sichergestellt werden, dass sich die hinweisgebende Person auch in solchen Fällen keiner Verantwortlichkeit ausgesetzt sieht, die nicht unter § 6 Absatz 1 und 2 fallen sofern die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Folglich scheidet auch jegliche Verantwortlichkeit der hinweisgebenden Person für daraus entstandene Schäden grundsätzlich aus. Anders als nach Absatz 1

ist auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit in Bezug auf die Meldung oder Offenlegung nach Absatz 2 ausgeschlossen.

Allerdings ist nach dem Wortlaut erforderlich, dass die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hatte, dass die Meldung oder die Offenlegung erforderlich war, um den Verstoß aufzudecken. In Erwägungsgrund 91 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie wird klargestellt, dass der Schutz sich nicht auf überflüssige Informationen erstreckt. Um einer Verantwortlichkeit zu entgehen, wird eine hinweisgebende Person daher zu prüfen haben, ob die Weitergabe der Informationen für die von ihr gemachte Meldung notwendig ist. Dazu, welche Anforderungen an den hinreichenden Grund zu der Annahme, dass die Meldung oder Offenlegung erforderlich war, zu stellen sind, wird auf die Ausführungen in der Begründung zu § 32 Absatz 1 Nummer 2 verwiesen.

## **Zu § 35 (Verbot von Repressalien)**

### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 bestimmt, dass Repressalien gegen hinweisgebende Personen sowie die Androhung von Repressalien und auch der Versuch einer Repressalie verboten sind. Damit wird Artikel 19 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie umgesetzt. Absatz 1 schützt hinweisgebende Personen vor Benachteiligungen, die Folge einer Meldung oder Offenlegung sind (Repressalien). Solche benachteiligenden Handlungen oder Unterlassungen können beispielsweise die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses, die vorzeitige Beendigung eines Werk- oder freien Dienstvertrages, die Verweigerung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, eine Abmahnung im Arbeitsverhältnis, Disziplinarmaßnahmen, Schädigung (einschließlich Rufschädigung) oder das Herbeiführen finanzieller Verluste sein. Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie sieht in Artikel 19 in einer nicht abschließenden Aufzählung die Untersagung folgender Repressalien vor: Suspendierung, Kündigung oder vergleichbare Maßnahmen; Herabstufung oder Versagung einer Beförderung; Aufgabenverlagerung, Änderung des Arbeitsortes, Gehaltsminderung, Änderung der Arbeitszeit; Versagung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen; negative Leistungsbeurteilung oder Ausstellung eines schlechten Arbeitszeugnisses; Disziplinarmaßnahme, Rüge oder sonstige Sanktion einschließlich finanzieller Sanktionen; Nötigung, Einschüchterung, Mobbing oder Ausgrenzung; Diskriminierung, benachteiligende oder ungleiche Behandlung; Nichtumwandlung eines befristeten Arbeitsvertrags in einen unbefristeten Arbeitsvertrag in Fällen, in denen der Arbeitnehmer zu Recht erwarten durfte, einen unbefristeten Arbeitsvertrag angeboten zu bekommen; Nichtverlängerung oder vorzeitige Beendigung eines befristeten Arbeitsvertrags; Schädigung (einschließlich Rufschädigung), insbesondere in den sozialen Medien, oder Herbeiführung finanzieller Verluste (einschließlich Auftrags- oder Einnahmeverluste); Erfassung des Hinweisgebers auf einer „schwarzen Liste“ auf Basis einer informellen oder formellen sektor- oder branchenspezifischen Vereinbarung mit der Folge, dass der Hinweisgeber sektor- oder branchenweit keine Beschäftigung mehr findet; vorzeitige Kündigung oder Aufhebung eines Vertrags über Waren oder Dienstleistungen; Entzug einer Lizenz oder einer Genehmigung; psychiatrische oder ärztliche Überweisungen. Eine Repressalie kann gegebenenfalls auch im missbräuchlichen Anstrengen von Gerichtsverfahren liegen. (Die deutsche Richtlinienfassung spricht von „mutwilligen Gerichtsverfahren“, die englische Fassung von „vexatious proceedings“.) Dies kommt namentlich für solche Klagen in Betracht, die nicht der Geltendmachung eigener Rechte, sondern allein dem Ziel dienen, hinweisgebende Personen abzustrafen oder zukünftige Meldungen oder Offenlegungen der hinweisgebenden Person oder anderer in einer Weise zu verhindern, bei der sich der Kläger schon nach geltendem Recht schadensersatzpflichtig machen (§ 826 BGB) oder sogar einer Strafverfolgung nach § 240 StGB aussetzen würde.

Maßnahmen, die gegen das Repressalienverbot verstoßen, sind nach § 134 BGB nichtig.

Repressalien sind unabhängig davon verboten, ob diese vom Arbeitgeber, Dienstgeber, Auftraggeber oder einer sonstigen Organisation, mit der die hinweisgebende Person in beruflichem Kontakt steht, vorgenommen werden, oder von solchen Personen, die für diese arbeiten oder in ihrem Namen handeln.

## **Zu Absatz 2**

Absatz 2 setzt Artikel 21 Absatz 5 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Die Vorschrift regelt die Grundsätze der Beweislast im Fall einer Benachteiligung.

Grundgedanke des deutschen Zivilprozessrechts ist, dass die Partei, die einen Anspruch geltend macht, die anspruchsbegründenden Tatsachen im Prozess vortragen und auch beweisen muss. Die Beweislast kann hiervon abweichend gesetzlich auch danach bestimmt werden, ob bestimmte Ereignisse in die Sphäre von einer Partei fallen. Artikel 21 Absatz 5 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie sieht eine Beweislastumkehr in Verfahren vor Gerichten oder Behörden vor, die sich auf eine von der hinweisgebenden Person erlittene Benachteiligung beziehen und in denen die hinweisgebende Person geltend macht, diese Benachteiligung infolge ihrer Meldung oder Offenlegung erlitten zu haben. In solchen Fällen wird vermutet, dass die Benachteiligung eine Repressalie für die Meldung oder Offenlegung war, und es obliegt der Person, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, zu beweisen, dass diese Maßnahme auf hinreichend gerechtfertigten Gründen basierte oder dass sie nicht auf der Meldung oder Offenlegung beruht.

Nach der Regelung muss eine Person zunächst darlegen und beweisen, dass sie nach der Meldung oder Offenlegung eines Verstoßes nach diesem Gesetz eine Benachteiligung erlitten hat. Die Umkehr der Beweislast gilt sodann für beide Tatbestandsmerkmale der Repressalie nach § 3 Absatz 6: Hierzu gehört zum einen die kausale Verknüpfung mit der Meldung oder Offenlegung und zum anderen die ungerechtfertigte Benachteiligung. Bei der Frage der Kausalität dürfte auch der zeitliche Zusammenhang zwischen der Meldung oder Offenlegung eines Verstoßes und der Benachteiligung zu berücksichtigen sein.

Damit hinweisgebende Personen nicht von vornherein von einer Meldung oder Offenlegung eines Verstoßes durch die schwierige Beweisführung in einem Prozess abgeschreckt werden, erleichtert ihnen diese Regelung, ihre Rechte geltend zu machen. Erleidet jemand eine Benachteiligung, ist es oft nicht möglich, den kausalen Zusammenhang zwischen Meldung oder Offenlegung und Benachteiligung nachzuweisen. Auf der anderen Seite stehen derjenigen Person, die eine benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, alle Unterlagen und Informationen zur Verfügung, die als Grundlage für die Maßnahme dienen. Daher ist es sach- und interessengerecht, dieser Person die Beweislast aufzuerlegen, dass die benachteiligende Maßnahme auf hinreichend gerechtfertigten anderen Gründen basierte. Die Vermutung kann also nicht widerlegt werden, wenn die Meldung oder Offenlegung den tragenden für das Ergreifen der benachteiligenden Maßnahme darstellt. Liegen zwar keine hinreichend gerechtfertigten Gründe vor, kann die Person, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, aber darlegen und beweisen, dass die Meldung beziehungsweise die Offenlegung nicht kausal für das Ergreifen der Maßnahme war, handelt es sich ebenfalls nicht um eine Repressalie.

## **Zu § 36 (Schadensersatz nach Repressalien)**

### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift setzt Artikel 21 Absatz 8 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Die Regelung sieht als zentrale Rechtsfolge einer Verletzung des Repressalienverbotes einen Anspruch der hinweisgebenden

Person auf Ersatz des aus einem Verstoß gegen das Verbot entstehenden Schadens vor. Auch zukünftige finanzielle Einbußen werden umfasst (vergleiche Erwägungsgrund 94). Darüber hinaus können nach dem geltenden Recht Ansprüche etwa auf Schmerzensgeld (§ 253 Absatz 2 BGB) oder auf eine Entschädigung in Geld wegen Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts bestehen.

Verursacher wird bei Benachteiligungen im Beschäftigungs- oder Dienstverhältnis oftmals der Beschäftigungsgeber oder der Dienstherr sein. Allerdings schützt der HinSchG-E auch beispielsweise Selbständige, Organmitglieder und Freiwillige, die ebenfalls einen Schadensersatzanspruch geltend machen können. Auch über § 33 HinSchG-E werden weitere Personen geschützt und können damit gegebenenfalls einen Schadensersatzanspruch geltend machen. Um die Schadensersatzansprüche dieser Personengruppen miteinzubeziehen, stellt die Regelung auf den Verursacher ab.

## **Zu Absatz 2**

Mit Absatz 2 wird klargestellt, dass diese Vorschrift keinen Rechtsanspruch auf Begründung eines Arbeitsverhältnisses oder anderen Vertragsverhältnisses gewährt. Besteht ein solcher Anspruch aus einem anderen Rechtsgrund (z. B. aufgrund einer vertraglichen oder tariflichen Regelung), bleibt dieser unberührt.

## **Zu § 37 (Schadensersatz nach einer Falschmeldung)**

Eine falsche Verdächtigung im Rahmen einer Meldung oder Offenlegung kann weitreichende Folgen für die betroffene Person haben. Die Auswirkungen lassen sich unter Umständen nicht mehr gänzlich rückgängig machen. Daher steht den Geschädigten ein Anspruch auf Ersatz des aus einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen unrichtigen Meldung oder Offenlegung entstandenen Schadens zu. Die Vorschrift setzt Artikel 23 Absatz 2 Satz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um.

Schadensersatzansprüche, die aus einer fahrlässigen unrichtigen Meldung resultieren, sollen diesem Gesetz nach nicht bestehen. Dies wäre mit den Vorgaben der Hinweisgeberschutz-Richtlinie nicht zu vereinbaren, die gutgläubige hinweisgebende Personen im Grundsatz ausdrücklich schützt (vergleiche Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Hinweisgeberschutz-Richtlinie). Es wäre daher verfehlt, überhöhte Anforderungen an hinweisgebende Personen in Bezug auf die Überprüfung der Richtigkeit der Informationen zu stellen.

Dies gilt allerdings nicht für Konstellationen, in denen die weiteren Voraussetzungen für sonstige Schadensersatzansprüche vorliegen oder in denen eine fahrlässige Haftung begründen können. So bleiben konkurrierende Ansprüche aus § 823 Absatz 2 BGB in Verbindung mit anderen Schutzgesetzen (zum Beispiel § 186 StGB) unberührt.

## **Zu § 38 (Verbot abweichender Vereinbarungen)**

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 24 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie.

Die in diesem Gesetz enthaltenen Schutzvorschriften sind zwingend. So kann z. B. weder im Arbeits-, Dienst- oder Werkvertrag noch in kollektiven Vereinbarungen zuungunsten der geschützten Personen davon abgewichen werden. Auch tarifliche und betriebliche Regelungen sind erfasst. Unwirksam sind danach alle Vereinbarungen, die in diesem Gesetz vorgesehene Rechte beschränken oder ausschließen. Dies gilt insbesondere für den freien Zugang zu externen Meldestellen oder die Zulässigkeit einer Offenlegung unter den Voraussetzungen dieses Gesetzes. Auch eine Beschränkung oder ein Ausschluss der gerichtlichen Geltendmachung von Rechten mittels einer Schiedsvereinbarung wird damit ausgeschlossen.

## **Zu Abschnitt 5 (Sanktionen)**

### **Zu § 39 (Bußgeldvorschriften)**

Mit dieser Vorschrift werden in Umsetzung von Artikel 23 Absatz 1 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie neue Ordnungswidrigkeitentatbestände eingeführt.

#### **Zu Absatz 1**

Die Hinweisgeberschutz-Richtlinie verlangt wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen, die sich sowohl gegen natürliche wie auch gegen juristische Personen richten können. Über die hier anwendbare Zurechnungsnorm des § 30 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) kann gegen juristische Personen und diesen gleichgestellte Personenvereinigungen eine Sanktion in Form einer Geldbuße verhängt werden, wenn eine ihrer Leitungspersonen die Ordnungswidrigkeit als sogenannte Anknüpfungs- oder Bezugstat begangen hat und die weiteren Voraussetzung des § 30 OWiG vorliegen.

§ 130 OWiG gilt ebenfalls und sanktioniert das vorsätzliche oder fahrlässige Unterlassen der gehörigen Aufsicht durch den Inhaber eines Betriebs oder Unternehmens. Sofern eine betriebsbedingte Zuwiderhandlung gegen die Bußgeldvorschriften dieses Paragraphen eingetreten ist und feststeht, dass eine gehörige Aufsicht dies zumindest wesentlich erschwert hätte, kann hierüber eine Sanktionierung des Inhabers erfolgen.

#### **Zu Nummer 1**

Nummer 1 sanktioniert das vorsätzliche Behindern, das heißt sowohl das Verhindern als auch das Einschränken einer Meldung oder der auf eine Meldung folgenden Kommunikation zwischen der hinweisgebenden Person und der Meldestelle. Die Vorschrift setzt Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a und c der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Eine Meldung oder die Folgekommunikation können durch verschiedenste Maßnahmen verhindert oder eingeschränkt werden. Sanktioniert wird jedes Verhalten, mit dem versucht wird, einer Meldung oder der Folgekommunikation Grenzen zu setzen, oder mit dem dies gelingt. Umfasst sind damit vor allem einschüchternde Maßnahmen gegenüber der hinweisgebenden Person.

#### **Zu Nummer 2**

Nummer 2 der Vorschrift dient der effektiven Durchsetzung des Auskunftsverlangens der Meldestelle. Einem Auskunftsverlangen wird nicht nachgekommen, wenn die verlangte Information überhaupt nicht mitgeteilt wird. Voraussetzung ist indes, dass dem Adressaten die erbetene Information überhaupt bekannt war oder er jedenfalls darauf hätte zugreifen können. Entsprechen die übermittelten Informationen nicht den Tatsachen, so wird dem Auskunftsverlangen nicht richtig nachgekommen. Werden die verlangten Auskünfte nur teilweise übermittelt, erfolgt die Beantwortung nicht vollständig. Eine nicht rechtzeitige Beantwortung, mithin eine solche nach Ablauf der gesetzten Frist, setzt voraus, dass die Frist angemessen bemessen war.

#### **Zu Nummer 3**

Nummer 3 setzt Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe b und c der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Die Vorschrift dient dem Schutz der hinweisgebenden Person selbst sowie sonstiger Personen, die diese unterstützen. Ordnungswidrig handelt, wer gegen diese Personen Repressalien entsprechend der

Definition in § 3 Absatz 6 ergreift. Da Repressalien als Handlungen oder Unterlassungen im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit definiert werden, die durch eine interne oder externe Meldung oder eine Offenlegung ausgelöst werden und durch die der hinweisgebenden Person ein ungerechtfertigter Nachteil entsteht oder entstehen kann, genügt bereits die ungerechtfertigt benachteiligende Handlung oder Unterlassung. Dass dadurch ein Nachteil tatsächlich eingetreten ist, wird nicht vorausgesetzt.

## **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d der Hinweisgeberschutz-Richtlinie. Sanktioniert wird ein Verstoß gegen die Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit der Identität derjenigen Personen, die im Zusammenhang mit einer Meldung an eine interne oder externe Meldestelle stehen. Als Täter kommen also in erster Linie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Meldestellen in Betracht, über die Zurechnungsnorm des § 30 OWiG allerdings auch Beschäftigungsgeber selbst.

## **Zu Absatz 3**

Auch der Versuch, eine Meldung zu verhindern, wird entsprechend den Vorgaben in Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a der Hinweisgeberschutz-Richtlinie geahndet. Ebenso wird der Versuch, Repressalien zu ergreifen, geahndet. Denn der Unrechtsgehalt ist nicht dadurch wesentlich geringer, dass es beispielsweise der hinweisgebenden Person gelingen kann, eine Repressalie noch abzuwenden, so dass nur ein Versuch vorliegt.

Grund hierfür ist, dass in Fällen der erfolgreichen Verhinderung einer Meldung in der Regel keine Aufdeckung zu erwarten ist. Vielmehr kann ein entsprechendes Vorgehen zumeist nur geahndet werden, wenn die Maßnahmen zur Verhinderung im Ergebnis keinen Erfolg hatten und der Missstand doch gemeldet wird. Die hinweisgebende Person dürfte in der Regel gemeinsam mit der Meldung auf den Versuch, diese zu verhindern, aufmerksam machen. Mit der Ahndung des Versuchs in den Fällen des Absatzes 1 Nummern 1 wird zudem Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a umgesetzt.

In Fällen des Absatzes 1 Nummer 2, in denen Repressalien ergriffen werden oder dies versucht wird, wäre es nicht sachgerecht darauf abzustellen, ob im Ergebnis die Repressalie ergriffen wurde. Denn eine Repressalie kann beispielsweise in einer Kündigung oder Abmahnung bestehen. Der Unrechtsgehalt des Versuchs, eine solche Repressalie zu ergreifen, ist gewichtig. Es sollte nicht darauf abgestellt werden, ob die Repressalie tatsächlich Wirkung entfaltet.

## **Zu Absatz 4**

Der Bußgeldrahmen beträgt für Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nummer 1 und 3 bis zu hunderttausend Euro, für Verstöße gegen die Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit bis zu zwanzigtausend Euro. Der höhere Rahmen für die Nummern 1 und 3 liegt darin begründet, dass es sich hierbei – bei der Verhinderung von Meldungen sowie beim Ergreifen von Repressalien – unter Umständen um ein organisatorisches Vorgehen seitens des Beschäftigungsgebers gegen hinweisgebende Personen aus den eigenen Reihen handeln kann, das gegebenenfalls entsprechend zu ahnden wäre. Bei der Anwendung von Absatz 2 dürfte es sich im Regelfall um Verstöße durch einzelne Personen handeln. Der Bußgeldrahmen ist zur Ahndung und Abschreckung angemessen.

Satz 2 legt fest, dass § 30 Absatz 2 Satz 3 OWiG auf Fälle nach Absatz 1 Nummer 1 und 3 anzuwenden ist. Dies gilt auch für den nach Absatz 3 ahndungsfähigen Versuch der Fälle von Absatz 1 Nummer 1 und 3. Damit wird vorgesehen, dass sich die Höchstgrenze für Geldbußen im Fall einer

Ordnungswidrigkeit nach diesen Normen verzehnfachen kann. Dies ist angemessen, da die Schwere der Verfehlung vergleichbar den Fällen einer vorsätzlichen Aufsichtspflichtverletzung nach § 130 OWiG ist, in deren Folge es zu Straftaten kommt und für die eine Verweisung auf § 30 Absatz 2 Satz 3 OWiG ebenfalls vorgesehen ist. Abzustellen ist hierbei insbesondere darauf, dass zu vermeiden ist, dass betroffene Unternehmen ein Bußgeld mangels abschreckender Höhe in Kauf nehmen. Fälle in der Vergangenheit haben gezeigt, dass unter Umständen ein großes Interesse daran bestehen kann, hinweisgebende Personen von einer Meldung oder Offenlegung abzuhalten. Dies gilt vor allem dann, wenn die Unternehmensleitung oder ganze Bereiche eines Unternehmens in systematische Verstöße verwickelt sind. In diesen Fällen kann die Aufdeckung von Verstößen zu erheblichen Umsatzeinbußen oder auch Schadensersatzforderungen gegen das Unternehmen führen. Seitens der Verantwortlichen kann es folglich zu einem erheblichen Interesse daran kommen, Meldungen zu verhindern oder Repressalien zu ergreifen. Diese Maßnahmen können unter Umständen sogar ergriffen werden, um zukünftige potentielle hinweisgebende Personen von einer Meldung oder Offenlegung abzuhalten. Vor diesem Hintergrund ist der Verweis auf § 30 Absatz 2 Satz 3 OWiG in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 und 3 angemessen.

## **Zu Abschnitt 6 (Schlussvorschriften)**

### **Zu § 40 (Verordnungsermächtigungen)**

#### **Zu Absatz 1**

Mittels der Verordnungsermächtigung kann das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz weitere Detailregelungen zur Ausgestaltung und zum Verfahren der externen Meldestelle regeln. Dazu gehört insbesondere die Frage, wann ein Verstoß als „geringfügig“ im Sinne des § 30 Absatz 2 oder als „schwerwiegend“ im Sinne des § 27 Absatz 5 anzusehen ist. Damit steht eine Möglichkeit zur Verfügung, diese Werte und Kriterien gegebenenfalls an die in den Meldestellen gemachten Erfahrungen anzupassen.

#### **Zu Absatz 2**

Die entsprechenden Festlegungen zur Einrichtung einer weiteren externen Meldestelle des Bundes soll im Ordnungswege durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz erfolgen.

### **Zu § 41 (Übergangsregelungen)**

Die spätere Anwendbarkeit für Beschäftigungsgeber mit in der Regel 50 bis 249 Beschäftigten setzt Artikel 26 Absatz 2 der Hinweisgeberschutz-Richtlinie um. Damit soll der Privatwirtschaft ausreichend Zeit eingeräumt werden, um funktionierende und den Anforderungen dieses Gesetzes genügende interne Meldestellen einzurichten. Kleinere Unternehmen werden in der Regel zu prüfen haben, ob sie eine eigene oder mit anderen Unternehmen eine gemeinsame interne Meldestelle betreiben. Daher ist es notwendig, dass die kleineren Beschäftigungsgeber nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ausreichend Zeit haben, sich mit den notwendigen Schritten und den durch dieses Gesetz gewährten Optionen auseinanderzusetzen.

### **Zu Artikel 2 (Änderung des Arbeitsschutzgesetzes)**

Die Änderung stellt klar, dass neben den in der Vorschrift bereits genannten Regelungen der Wehrbeschwerdeordnung und des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages auch die Regelungen des Hinweisgeberschutzgesetzes unberührt bleiben.

### **Zu Artikel 3 ([Änderung des Beamtenstatusgesetzes])**

[BMI]

### **Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)**

Das Gesetz tritt am 17. Dezember 2021, das heißt an dem Tag, an dem die Umsetzungsfrist für die Hinweisgeberschutz-Richtlinie endet, in Kraft. Ein vorzeitiges Inkrafttreten soll nicht erfolgen, um den von den gesetzlichen Neuerungen Betroffenen soweit möglich einen Übergangszeitraum einzuräumen.