

Positionspapier

Umsetzung der EU-Richtlinie zum Hinweisgeberschutz

Im Oktober 2019 hat die Europäische Union eine Richtlinie zum Schutz von Personen verabschiedet, die in beruflichem Zusammenhang Verstöße gegen geltendes EU-Recht melden. Der deutsche Gesetzgeber muss nun **innerhalb von zwei Jahren gesetzliche Regelungen schaffen**, die Hinweisgeber vor Repressalien schützen. Diese müssen mindestens den Anforderungen der Richtlinie entsprechen.

Transparency Deutschland und **Whistleblower-Netzwerk e. V.** setzen sich seit Jahren für eine umfassende Gesetzgebung ein.

Hinweisgeber sind bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen und anderen Straftaten in Verwaltung, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen unverzichtbar. Ohne sie würden viele **Fälle von Korruption und Machtmissbrauch** unerkannt bleiben. Leider erleiden Hinweisgeber häufig erhebliche Nachteile, die auch existenzbedrohend sein können. Wir begrüßen ausdrücklich die EU-Richtlinie zum Hinweisgeberschutz. Ein nationales Gesetz muss nun auf Basis dieser Richtlinie **Rechtssicherheit für Hinweisgeber herstellen** und zugleich ausreichenden Schutz vor falschen Beschuldigungen sicherstellen. Unternehmen, Verfolgungsbehörden und Justiz müssen klare und verständliche Regelungen anwenden können.

Wir fordern daher:

1. Anwendungsbereich auf Verstöße gegen nationales Recht ausweiten

Der Anwendungsbereich der Richtlinie bezieht sich lediglich auf ausgewählte Rechtsbereiche des EU-Rechts. Meldungen von Verstößen gegen nationales Recht sind hier nicht geschützt. Eine Ausweitung auf nationales Recht ist dringend erforderlich, um **alle Hinweisgeber gleichermaßen schützen** zu können. Wenn sich der Hinweisgeberschutz nur auf EU-Recht bezöge, müssten meldende Personen selbst herausfinden, ob der zu meldende Verstoß europäische oder nationale Rechtsbereiche verletzt. Diese selbst für Juristen schwierige Zuordnung können potentielle Hinweisgeber an ihrem Arbeitsplatz nicht sicher treffen.

Wir halten es daher für **zwingend erforderlich, dass der Gesetzgeber Klarheit schafft**. Er muss die Anwendung auf nationales Recht ausweiten und Hinweise auf Verstöße jedenfalls gegen deutsches Strafrecht sowie auf sonstiges Fehlverhalten, dessen Aufdeckung im allgemeinen öffentlichen Interesse liegt, schützen. Die Ausweitung auf nationales Recht ist auch deshalb erforderlich, um das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats umzusetzen und seine Ratifizierung in die Wege leiten zu können.

2. Hinweisgeberschutz auf den Bereich „Nationale Sicherheit“ erweitern

Die Richtlinie erstreckt sich nicht auf den Bereich der nationalen Sicherheit, den Mitgliedstaaten steht es aber frei, den Hinweisgeberschutz auf diesen auszudehnen. Zahlreiche Fälle haben gezeigt: Auch in diesem Bereich besteht ein erhebliches Interesse der Öffentlichkeit, von Eingriffen in Grundrechte, Gesetzesverstößen und sonstigen Fehlentwicklungen zu erfahren. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat z. B. im Fall Bucur und Toma gegen Rumänien im Jahr 2013 entschieden, dass ein solches Interesse an systematischen und missbräuchlichen Überwachungspraktiken bestand, die durch einen Geheimdienstmitarbeiter offengelegt wurden. Der deutsche Gesetzgeber muss auch hier einen angemessenen gesetzlich geregelten Schutz von Hinweisgebern gewährleisten. Dazu hat die parlamentarische Versammlung des Europarats die Mitgliedstaaten bereits in den Resolutionen 1954 (2013) und 2016 (2015) aufgerufen. Darüber hinaus ist der Begriff der nationalen Sicherheit weder im Unionsrecht noch im nationalen Recht eindeutig definiert, sodass unklar ist, welche staatlichen Einrichtungen, Funktionen und Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Strafverfolgung, zur nationalen Sicherheit zählen.

3. Rechtfertigung von Verschlussachen prüfen lassen

Verschlussachen werden von der Richtlinie nicht berührt. Sie dürfen aber nicht pauschal vom Hinweisgeberschutz ausgenommen werden. Andernfalls könnten staatliche Stellen den Schutz von Hinweisgebern umgehen, indem sie Rechtsverstöße oder andere Missbräuche als Verschlussachen klassifizieren. Zudem sollte eine unabhängige staatliche Stelle eingerichtet werden, die stichprobenartig und auf Anfragen hin prüft, ob Informationen zurecht als Verschlussachen eingestuft wurden. Diese Stelle, etwa ein „Transparenzgremium“, sollte wegen der Sachnähe zwischen Verschlussachen und Fragen der nationalen Sicherheit zugleich als Beratungsstelle für externe Meldungen aus diesem Bereich fungieren.

4. Hinweisgeberschutz in einem Gesetz vereinheitlichen

In unseren nationalen Gesetzen existieren bereits einzelne Regelungen zur Meldung von Rechtsverstößen. Der deutsche Gesetzgeber muss ein einheitliches Gesetz zum Schutz von Hinweisgebern einführen, um die **Regelungen übersichtlich zu gestalten und Rechtssicherheit zu schaffen**. Bestehende Regelungen sollten in das neue Gesetz integriert werden.

5. Externe Behörden stärken

Der Hinweisgeber hat laut EU-Richtlinie das Recht, die Wahl des geeigneten Adressaten für die Meldung eines Verstoßes selbst zu treffen und sich auch ohne vorherige interne Meldung an seinen Arbeitgeber direkt an zuständige externe Behörden zu wenden – dies muss auch bei Hinweisen auf Verstöße gegen nationales Recht gelten. Die **Ausgestaltung der zuständigen Behörden mit weitgehenden Kompetenzen, Finanzen und Personal ist deshalb von zentraler Bedeutung**. Hinweisgeberfreundlich ausgestaltete externe Meldekanäle sind auch Motivation für Arbeitgeber, ihre eigenen internen Meldekanäle attraktiv für Hinweisgeber zu konzipieren.

6. Beamtenrecht erweitern

Die Richtlinie gilt ausdrücklich auch für Beamte. Im öffentlichen Sektor wird das Meldeverfahren derzeit durch die **beamtenrechtlichen Pflichten** bestimmt, sodass sich ein Beamter mit der Meldung rechtswidriger Umstände grundsätzlich an seinen Vorgesetzten wenden muss. Nur bei dem Verdacht einer Korruptionsstraftat darf sich ein Beamter nach dem Beamtenstatusgesetz und den beamtenrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder an die zuständige oberste Dienstbehörde, eine Strafverfolgungsbehörde oder eine von der obersten Dienstbehörde bestimmte weitere Behörde oder außerdienstliche Stelle wenden. Diese **Vorschriften sollten erweitert werden**, sodass sich der Beamte (1) bei rechtswidrigen Handlungen oder Unterlassungen oder (2) bei beruflichen oder sonstigen Fehlverhalten, dessen Meldung geeignet ist, das allgemeine öffentliche Interesse zu schützen, an die genannten Stellen oder andere zuständige Behörden wenden darf. Darüber hinaus müssen die Vorschriften vorsehen, dass der Beamte die Informationen über die Verstöße unter den in der Richtlinie geregelten Voraussetzungen auch öffentlich zugänglich machen darf. Die Regelungen sollten im Sinne unserer ersten Forderung umfassend **nationale Regelungssachverhalte einbeziehen**.

7. Anonymität ermöglichen

Die Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten frei, ob Arbeitgeber und die zuständigen externen Behörden anonyme Meldungen über Rechtsverstöße entgegennehmen und diesen nachgehen sollen. Wählt ein Hinweisgeber den Schutz der Anonymität, muss der deutsche Gesetzgeber eine allgemeine **Pflicht zur Entgegennahme und angemessenen Nachverfolgung** auch anonymen Meldungen verordnen. Größere Unternehmen sowie externe Meldebehörden sollten zur Einrichtung von anonymen Meldewegen verpflichtet werden.

8. Unterstützungsfond für Hinweisgeber schaffen

Die Richtlinie hebt die Bedeutung weitergehender Ressourcen zur Unterstützung von Hinweisgebern durch staatliche wie nichtstaatliche Stellen besonders hervor. Die Bundesregierung muss einen **Unterstützungsfonds** für Hinweisgeber einrichten, aus dem die Beratung und Unterstützung von Hinweisgebern sowie der Ausgleich von persönlichen Nachteilen erbracht werden kann. Für die Finanzierung eines derartigen Fonds sind unterschiedliche Quellen denkbar.

9. Weitere gesetzliche Schutzmaßnahmen

Darüber hinaus sind weitere juristische Festlegungen zu treffen, wie

- Sanktionen und im Verfahrensfall **Erhöhung der Unternehmensbuße** für Organisationen, die keine bzw. unzureichende internen Meldekanäle einrichten; gleichzeitige Minderung der Buße, wenn Kanäle vorhanden sind
- Einrichtung einer **zentralen Beratungsstelle** („helpdesk“) für Hinweisgeber mit Lotsenfunktion zu zuständigen Behörden
- Verbot der Benachteiligung von Hinweisgebern, die im guten Glauben handeln; dies betrifft sowohl die Offenbarung des Missstandes als auch die Beschaffung der Information

- Klare gesetzliche Regelungen zur **Wahrung der Vertraulichkeit** von Meldungen sowie der Identität des Hinweisgebers, wenn diese dem Empfänger der Meldung bekannt ist

25. Januar 2020

(zuletzt aktualisiert am 26. Februar 2021)

Weiterführende Informationen:

[RICHTLINIE \(EU\) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden](#)