

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz vom 6. Juli 2023 für eine Verordnung über die Organisation der nach dem Hinweisgeberschutzgesetz einzurichtenden externen Meldestelle des Bundes

Verfasser: Kosmas Zittel (Geschäftsführer)

In Verordnungsentwurf wird v.a. die nähere Ausgestaltung der Organisation und des Verfahrens der externen Meldestelle des Bundes geregelt und damit §§ 19 bis 31 des **Hinweisgeberschutzgesetzes** (im Folgenden: HinSchG) umgesetzt. Whistleblower-Netzwerk (im Folgenden: WBN) hat den mehr als drei Jahre dauernden Gesetzgebungsprozess für ein HinSchG und die damit verbundene Umsetzung der EU-Hinweisgeberschutz-Richtlinie 2019/1937 (im Folgenden HinSch-RL) eng begleitet, u.a. durch eine Stellungnahme zum [Referentenentwurf vom 13.04.2022](#), eine zum [Regierungsentwurf vom 27.07.2023](#) und eine zum [Entwurf der Regierungsfractionen vom 14.03.2023](#) sowie als Sachverständige in den Anhörungen des Rechtsausschuss vom Bundestag am 19.10.2022 und am 27.03.2022 und in diversen [Pressemitteilungen](#). Aufbauend auf seiner langjährigen Erfahrung, u.a. aus der Beratung von potenziellen Whistleblowern, hat WBN gegenüber der Öffentlichkeit und in Gesprächen mit politischen Entscheidungsträger*innen auf den **Nachbesserungsbedarf am jeweiligen Gesetzentwurf** hingewiesen und dabei insbesondere folgende Punkte kritisiert:

1. Enge Voraussetzungen für geschützte Offenlegungen (öffentliches Whistleblowing)
2. Weitgehende pauschale Ausnahmen vom sachlichen Anwendungsbereich für erhebliches Fehlverhalten oder Missstände unterhalb der Schwelle eindeutiger Rechtsverstöße sowie für Verschlussachen, Nachrichtendienste und Angelegenheiten der nationalen Sicherheit
3. Unzureichende Unterstützungs- und Ausgleichsmaßnahmen für Whistleblower, v.a. durch den Wegfall des Entschädigungsanspruchs bei immateriellen Schäden im Vermittlungsausschuss und die fehlende Bereitstellung eines Unterstützungsfonds für Whistleblower zur Finanzierung rechtsberatender, psychologischer und kompensatorischer Leistungen
4. Keine Verpflichtung zur Einrichtung anonymer Kommunikationskanäle

Ebenfalls bemängelt hat WBN, dass sich Whistleblower laut §7 des HinSchG zunächst an eine interne Meldestelle wenden „sollten“. Der vorliegende Verordnungsentwurf geht sogar darüber hinaus, in dem er in § 6 (1) Nr. 2 vorsieht, dass die externe Stelle des Bundes nicht nur, wie in § 24 (2) des HinSchG vorgesehen, über die „Möglichkeit“ einer internen Meldung „informieren“ soll, sondern auch über deren „Vorzüge“ § 6 (1) Nr. 2. Dies könnte auf (potenzielle) Whistleblower wie eine Abschwächung des von HinSch-RL

und HinSchG zwingend vorgesehenen **Wahlrechts zwischen internen und externen Meldungen** wirken. Dieses Wahlrecht schafft einen Anreiz für gutaufgestellte interne Hinweisgebersysteme und eine whistleblower-freundliche Organisationskultur. Studien und Erfahrungen belegen, dass sich Whistleblower an eine interne Stelle wenden, wenn sie das Gefühl haben, den Ansprechpartner*innen vertrauen und auf diesem Weg Veränderungen bewirken zu können.

Statt Beratung über die vermeintlichen „Vorzüge“ einer internen Meldeweg benötigen Whistleblower bessere Unterstützung beim Umgang mit den persönlichen Folgen einer Meldung. Bedauerlicherweise merkt man dem Verordnungsentwurf, ähnlich wie dem HinSchG, an, dass Whistleblowing vorrangig als Instrument zur Durchsetzung von gesetzlichen und unternehmenseigenen Regelungen betrachtet wird. Die Whistleblower selbst zahlen für ihre Zivilcourage oft einen hohen Preis. Leider wird der verbesserte gesetzliche Schutz Versuche Whistleblower durch Mobbing, arbeitsrechtliche Maßnahmen und andere Repressalien vor Meldungen abzuschrecken, nicht gänzlich verhindern können. Bei der Bewältigung der damit verbundenen, häufig traumatischen, Erfahrungen benötigen Whistleblower teilweise Beistand. Die externen Meldestellen des Bundes könnten hierzu erste **Hilfestellungen und Informationsangebote** bieten. Davon würden auch Whistleblower profitieren, die sich von vornerein für interne Meldungen entscheiden, profitieren. Schließlich sieht das HinSchG in § 24 (4) vor, dass *„externen Meldestellen klare und leicht zugängliche Informationen [bereithalten...], auf die interne Meldestellen zugreifen oder verweisen können.“*

Begrüßenswert ist, dass die externe Meldestelle des Bundes gemäß Verordnungsentwurf, die anonyme Kommunikation mit dem Whistleblower ermöglichen wird (allerdings erst zum 01.07.2024). Sie würde damit den Beispielen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und des Bundeskartellamts folgen. Beide besitzen bereits derartige **anonyme Kommunikationskanäle** mit Rückkanal und sind laut Hinweisgeberschutzgesetz ebenfalls externe Meldestellen des Bundes (§ 21 HinSchG bzw. § 22 HinSchG). Es bleibt zu hoffen, dass etwaige externe Meldestellen der Länder (§ 20 HinSchG) und die internen Meldestellen der Bundes- und Landesbehörden ebenfalls anonyme Kommunikationskanäle für Whistleblower einrichten. Dazu verpflichtet sind leider genauso wenig wie anderer Beschäftigungsgeber (§ 27 HinSchG bzw. § 16 HinSchG). Dabei erlauben es anonyme Kommunikationskanäle Whistleblowern, Vertrauen zur Anlaufstelle aufzubauen, bevor sie ihre Identität preisgeben, und ermutigen sie so zu Meldungen. Systematische Befragungen von Unternehmen haben ergeben, dass die Einführung anonymer Hinweisgeberkanäle keinesfalls Denunziantentum fördert.

Der vorliegende Verordnungsentwurf kann die o.g. schwerwiegenden Mängel des Hinweisgeberschutzgesetzes naturgemäß nicht beheben. Durch Anpassungen, v.a. beim im § 6 vorgesehenen Beratungsangebot, könnte er aber dazu beitragen, deren negativen Auswirkungen teilweise abzumildern und damit, wie in der Begründung des Verordnungsentwurfs vorgesehen, die Bereitschaft zu internem und externem Melden zu erhöhen.