

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung

Thüringer Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb von internen Meldestellen im kommunalen Bereich und zur Ergänzung der Regelungen zum Lagebericht bei Beteiligung der Kommunen an Unternehmen des privaten Rechts

- Gesetzentwurf der Fraktionen Die Linke, SPD, Bündnis90/DIE Grünen, Drucksache 7/9657 -

Verfasser*innen: Annegret Falter (Vorsitz) und Kosmas Zittel (Geschäftsführung)

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der Umsetzung der EU-Hinweisgeberschutz-Richtlinie 2019/1937 (im Folgenden: HinSch-RL) und der Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (im Folgenden: HinSchG). Whistleblower-Netzwerk (im Folgenden: WBN) hat den mehr als drei Jahre dauernden Gesetzgebungsprozess des HinSchG eng begleitet und immer wieder darauf hingewiesen, welchen wichtigen Beitrag Whistleblower zum Gemeinwohl leisten. Sie weisen frühzeitig auf gravierende Missstände und schwerwiegendes Fehlverhalten hin und ermöglichen so Abhilfe und Rechenschaftslegung. Für ihre Zivilcourage zahlen sie oft einen hohen Preis (u.a. Mobbing, Verlust des Arbeitsplatzes), wie WBN aus seiner langjährigen Erfahrung mit der Beratung von potenziellen Whistleblowern weiß.

Welcher gesetzlicher und institutioneller Veränderungen es bedarf, um Whistleblower adäquat zu schützen und zu unterstützen, hat WBN gegenüber der Öffentlichkeit und in Gesprächen mit politischen Entscheidungsträger*innen regelmäßig dargelegt. WBN hat in Stellungnahmen zum [Referentenentwurf vom 13.04.2022](#), zum [Regierungsentwurf vom 27.07.2023](#), zum [Entwurf der Regierungsfractionen vom 14.03.2023](#) und zum [Verordnungsentwurf](#) zur Organisation der externen Meldestelle des Bundes sowie in den Anhörungen des Rechtsausschuss vom Bundestag am 19.10.2022 und am 27.03.2022 und in diversen [Pressemitteilungen](#) auf die Schwachstellen des jeweiligen Gesetz- bzw. Verordnungsentwurfs hingewiesen und dabei insbesondere folgende Punkte kritisiert:

1. Zu enge Voraussetzungen für geschützte Offenlegungen (öffentliches Whistleblowing)
2. Weitgehende pauschale Ausnahmen vom sachlichen Anwendungsbereich für erhebliches Fehlverhalten oder gravierende Missstände unterhalb der Schwelle eindeutiger Rechtsverstöße sowie für behördliche Verschluss-sachen, Nachrichtendienste und Angelegenheiten der nationalen Sicherheit
3. Unzureichende Unterstützungs- und Kompensationsleistungen für Whistleblower (weder Entschädigungsanspruch für immaterielle Belastungen noch Bereitstellung eines Unterstützungsfonds zur Finanzierung rechtsberatender, psychologischer und kompensatorischer Leistungen)
4. Fehlende Verpflichtung der Meldestellen zur Einrichtung anonymer Kommunikationskanäle für Whistleblower

Oben aufgeführte Mängel des HinSchG kann ein Landesgesetz nicht ausgleichen. Der Landesgesetzgeber besäße aber deutlich mehr Gestaltungsspielraum als im vorliegenden Gesetzentwurf, um zumindest in seinem Kompetenzbereich bessere Rahmenbedingungen für Whistleblower zu schaffen. Immerhin wollen die Regierungsfractionen durch die Einrichtung einer externen Meldestelle über die Minimalvorgaben von HinSchG und HinSch-RL hinausgehen, anders als andere Bundesländer.

Stärkung der Unabhängigkeit der externen Meldestelle des Landes

Die in § 4 ThürAGHinSchG vorgesehene Errichtung einer „externen Meldestelle für Meldungen, die die Landesverwaltung und die kommunalen Beschäftigungsgeber betreffen“ ist begrüßenswert. Whistleblower suchen nach einer Möglichkeit, einen Missstand schnellstmöglich abzustellen. Bei Missständen in Landesbehörden und bei kommunalen Arbeitgebern wird eine beim Land Thüringen angesiedelte Meldestelle ggf. als dafür zielführender empfunden als die entsprechenden externen Meldestellen des Bundes. Die Unabhängigkeit der externen Meldestelle ließe sich stärken, wenn sich bei ihrer Ausgestaltung an den Regelungen für den Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im ThürDSG orientiert würde.

Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs

Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sind dazu prädestiniert, Kontroll- und Regelungslücken aufzudecken. Es wird daher empfohlen, dass die externe Meldestelle auch Meldungen von erheblichen Fehlverhalten oder gravierenden Missständen unterhalb der Schwelle eindeutiger Rechtsverstöße nachgehen muss. Die Einstufung als Verschlussache gemäß § 4 des Thüringer Sicherheitsüberprüfungsgesetz (ThürSÜG) sollte dabei keinen Hindernisgrund darstellen dürfen. Die weitgehenden pauschalen Ausnahmen für Verschlussachen in § 5 HinSchG schaffen einen Anreiz, Informationen zu strittigen Angelegenheiten als Verschlussachen einzustufen und so gegen Whistleblowing zu „immunisieren“. Bereits jetzt werden in Ermangelung klarer Vorgaben und unabhängiger Kontrollen unverhältnismäßig viele Informationen als Verschlussache eingestuft und so der externen und der öffentlichen Kontrolle entzogen.

Zumindest Beschäftigten der eigenen Landesbehörden und der in § 1 ThürAG-HinSchG genannten Arbeitgeber könnte der Landesgesetzgeber in o.g. Fällen denselben Schutz gewähren wie hinweisgebenden Personen, deren „*Informationen Verstöße betreffen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen [...]*“ § 33 (1) Abs. 3 HinSchG). Mitarbeiter*innen externer Beschäftigungsgebern sollten, soweit möglich, dieselben Rechte gewährt werden (Wahrung der Vertraulichkeit, Rückmeldepflichten und Zugang zu Unterstützungsleistungen der externen Meldestelle etc.).

Ausbau des Beratungs- und Unterstützungsangebots für Whistleblower

Der verbesserte gesetzliche Schutz wird Versuche Whistleblower durch Mobbing, arbeitsrechtliche Maßnahmen und andere Repressalien vor Meldungen abzuschrecken, nicht gänzlich verhindern können. Ein etwaiger Rechtsstreit bedeutet zusätzlichen finanziellen und psychischen Druck. Die externe Meldestelle könnte Hilfestellungen bieten, indem sie Whistleblower vor der Abgabe der Meldungen berät und sie so z.B. vor der Nichteinhaltung gesetzlicher Vorgaben bei der Informationsbeschaffung und Hinweisabgabe bewahrt. Bei der Bewältigung der häufig traumatischen Langzeitfolgen der Repressalien benötigen betroffene Whistleblower ebenfalls frühzeitig Unterstützung, z.B. durch Vermittlung an externe Hilfsangebote. Zudem könnte die externe Meldestelle befugt werden, Whistleblowern bei Bedarf unbürokratische Soforthilfemaßnahmen zur Abmilderung kurzfristig auftretenden finanzieller

Engpässe sowie Zuschüsse für Rechtsanwaltskosten und Therapie- und Erholungsmaßnahmen zu gewähren.

Externe Meldestelle kein Ersatz für interne Meldestellen

Es ist bedauerlich, dass der vorliegende Gesetzentwurf in § 2 (1) Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern pauschal von der Pflicht zur Einführung von internen Meldestellen ausnimmt (selbst wenn das gemäß Art. 8 Unterabs. 2 der HinSch-RL zulässig ist). Die meisten kommunalen Beschäftigungsgeber werden so von der Pflicht zur Bereitstellung einer internen Hinweisgeberstelle befreit, wie im Gesetzentwurf mit Blick auf die kleinteilige Thüringer Gemeindestruktur dargelegt wird. Beschäftigte kleinerer Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften besitzen infolgedessen i.d.R. keine Möglichkeit zu einer internen Meldung.

Es wird begrüßt, dass die Regierungskoalition diese „*Schutz- und Beratungslücke für hinweisgebende Personen*“ erkannt hat und versucht, sie durch die Errichtung einer externen Meldestelle auf Landesebene zu schließen (§ 4 ThürAGHinSchG). Ein gleichwertiger Ersatz für eine fehlende interne Meldestelle ist eine externe Meldestelle jedoch nicht. Whistleblower sind meist hin- und hergerissen zwischen der Loyalität zu ihrem Beschäftigungsgeber und ihren Kolleg*innen auf der einen Seite und ihrem Bedürfnis, den Missstand abzustellen auf der anderen Seite. Eine interne Meldung erscheint ihnen ein vielversprechender Weg, beidem gerecht zu werden, wie Studien und unsere langjährige Erfahrung zeigen. Vor einer unmittelbaren Meldung an externe Stellen scheuen viele Whistleblower dagegen zurück. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung birgt die Gefahr, dass gravierende Missstände in kleineren Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften erst spät aufgedeckt werden, wenn der (finanzielle) Schaden möglicherweise bereits groß ist.

Es wird empfohlen, die in § 2 (1) vorgesehene pauschale Ausnahmen für kleinere Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften zu streichen. Stattdessen könnten benachbarte Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften dabei unterstützt werden, gemeinsame Meldestellen einzurichten und zu betreiben (Pool-Lösungen). Auf diese Weise ließe sich die im Gesetzentwurf postulierte „*ressourcenschonende und effektive*“ Umsetzung des Hinweisgeberschutzes im kommunalen Raum erreichen.

Pool-Lösungen erlaubt der Gesetzentwurf in § 3 kommunalen Beschäftigungsgebern bereits („*Interne Meldestellen können von den kommunalen Beschäftigungsgebern gemeinsam oder von gemeinsamen Behördendiensten eingerichtet und betrieben werden [...]*“). Die Verpflichtung, bei jeder juristischen Person des öffentlichen Sektors (von der o.g. Ausnahme des Art. 8 Unterabs. 2 HinSch-RL abgesehen) Kanäle und Verfahren für interne Meldungen und Folgemaßnahmen einzurichten, wird so j nicht eingelöst. Die Regelung zu Pool-Lösungen im vorliegenden Gesetzentwurf sollte dementsprechend richtlinienkonform angepasst werden. Die Errichtung von gemeinsamen Meldestellen sollte nur Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder weniger als 50 Beschäftigten erlaubt werden.¹

¹ Auch das HinSchG verstößt hier gegen die Vorgaben der HinSch-RL: In § 12 (1) S. 2 und 3 heißt es: „*Ist der Bund oder ein Land Beschäftigungsgeber, bestimmen die obersten Bundes- oder Landesbehörden Organisationseinheiten in Form von einzelnen oder mehreren Behörden, Verwaltungsstellen, Betrieben oder Gerichten.*“ WBN hat diesbezüglich bereits [Beschwerde](#) bei der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland eingelegt.

Zugang zu internen Meldekanälen für Auftragnehmer*innen

Oft sind es externe Auftragnehmer*innen, die in der Zusammenarbeit mit Behörden und kommunalen Arbeitgebern auf gravierende Missstände stoßen. Aus Angst vor negativen wirtschaftlichen Auswirkungen (Verlust von Folgeaufträgen etc.) scheuen sie häufig vor Meldungen zurück. Der europäische Gesetzgeber hat das erkannt und sieht in Erwägungsgrund 39 der HinSch-RL vor, dass der Schutz vor Repressalien auch für weitere Kategorien natürlicher Personen gelten sollte, *„die zwar nicht ‚Arbeitnehmer‘ im Sinne des Artikels 45 Absatz 1 AEUV sind, aber entscheidend zur Aufdeckung von Verstößen gegen das Unionsrecht beitragen können und sich möglicherweise im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit in wirtschaftlicher Abhängigkeit befinden.“* Meldeberechtigt bei den internen Meldestellen der jeweiligen Behörden und kommunalen Arbeitgeber sind sie dennoch nicht automatisch. Die internen Meldekanäle müssen laut § 1 (2) des Gesetzentwurfes nur für die eigenen Beschäftigten zugänglich sein. Statt es den kommunalen Arbeitgebern zu überlassen, ob sie *„die Meldeberechtigung gemäß § 16 Absatz 1 Satz 3 des HinSchG auf natürliche Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit ihnen in Kontakt stehen“* erstrecken, sollten diese und Landesbehörden dazu verpflichtet werden.

Pflicht zur Bereitstellung anonymer Kommunikationskanäle

Viele Whistleblower wissen nicht, wem sie vertrauen können und es fällt ihnen leichter, ihre Meldung zunächst anonym abzugeben, bevor sie im weiteren Verlauf des Prozesses bereit sind, ihre Identität preiszugeben. Es wird deswegen empfohlen, Landesbehörden und die in § 1 ThürAGHinSchG genannten kommunalen Arbeitgeber zur Einrichtung von anonymen Kommunikationskanälen für hinweisgebende Personen zu verpflichten. Eine Zunahme von missbräuchlichen Meldungen ist nicht zu erwarten, wie Studien und Unternehmensbefragungen zeigen. Die externen Meldestellen des Bundes besitzen anonyme Meldekanäle.

Schaffung einer hinweisgeberfreundlichen Organisationskultur

Whistleblower stoßen bei Vorgesetzten und Kolleg*innen nach wie vor häufig auf Ressentiments. Die Einrichtung von Meldestrukturen kann nur ein Baustein auf dem Weg zu hinweisgeberfreundlichen Organisationskultur sein. Eine wichtige Rolle auf dem Weg dorthin nehmen die Ansprechpersonen in den internen Meldestellen ein. Leider stellt der Gesetzentwurf nicht sicher, dass sie die dafür notwendigen Kompetenzen besitzen. In Ermangelung weitergehender Vorgaben würde es gemäß § 15 (2) HinSchG ausreichen, dass *„die mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragten Personen über die notwendige Fachkunde verfügen“*. Die regelmäßige Teilnahme an Schulungen ist für die Beschäftigten der internen Meldestellen nicht vorgeschrieben, anders als laut § 25 (2) HinSchG für die Beschäftigten der externen Meldestellen. Es wird empfohlen, die Beschäftigten der internen Meldestellen der Landesbehörden und der in § 1 genannten Arbeitgeber ebenfalls zu regelmäßigen Schulungen zu verpflichten. Erwägenswert wären zudem Schulungen für weitere Beschäftigte des Landes und der in § 1 genannten kommunalen Arbeitgeber, u.a. um Vorurteile gegenüber Whistleblower abzubauen und eine hinweisgeberfreundliche Organisationskultur zu schaffen. Das Land Thüringen könnte die Schulungsangebote und Handreichungen bereitstellen.

Whistleblower leisten einen wichtigen Beitrag zum Gemeinwohl, indem sie frühzeitig auf gravierende Missstände und schwerwiegendes Fehlverhalten hinweisen und so dazu beitragen, größeren Schaden abzuwenden. Es ist daher zu begrüßen, dass die Regierungsfractionen versuchen, Schutz- und Beratungslücken bei kommunalen

Arbeitgebern durch die Einrichtung einer externen Meldestelle zu schließen. Um Whistleblower zu Meldungen zu ermutigen, bedarf es jedoch weitergehender Maßnahmen, u.a. einer Ausweitung des sachlichen und persönlichen Anwendungsbereichs und der Unterstützungsleistungen sowie anonymer Kommunikationskanäle.

Über Whistleblower-Netzwerk

Seit seiner Gründung 2006 setzt sich Whistleblower-Netzwerk für die Verbesserung des rechtlichen Schutzes und des gesellschaftlichen Ansehens von Whistleblowern in Deutschland ein. Die Arbeitsfelder des überparteilichen und gemeinnützigen Vereins sind

- Veränderung rechtlicher und politischer Strukturen
- Beratung von Whistleblowern
- Beratung von Unternehmen, Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen
- Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit