



Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung

Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) und zur ergänzenden 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, sowie zur Änderung des Landesbeamtengesetzes - Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/5468 -

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) für den kommunalen Raum 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 (Mobbing, Verlust des Arbeitsplatzes). Das weiß WBN aus seiner langjährigen Erfahrung mit der Beratung von potenziellen Whistleblowern.

Welcher gesetzlichen 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 Verschlussachen, 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

Naturgemäß kann der vorliegende Entwurf für ein Landesgesetz die Mängel des HinSchG nicht beheben. Der Landesgesetzgeber könnte jedoch zumindest in seinem Kompetenzbereich bessere Rahmenbedingungen für Whistleblower schaffen. Dieses Ziel wird mit dem vorliegende Gesetzesentwurf verfehlt.

Mehr interne Meldestellen bei den Gemeinden

Der Gesetzentwurf nimmt Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner in § 2 (1) pauschal von der Pflicht zur Einführung von internen Meldestellen aus. Zwar erlaubt Art. 8 Unterabs. 2 der HinSch-RL eine derartige Ausnahmeregelung, sie zu nutzen ist aber nicht empfehlenswert. Auch in kleineren Gemeinden treten gravierende Missstände und schwerwiegendes Fehlverhalten auf. Die in der Gesetzesbegründung angeführte „ressourcenschonende und effektive“ Umsetzung des Hinweisgeberschutzes im kommunalen Raum ließe sich dadurch erreichen, dass mehrere kleinere Gemeinden gemeinsam eine interne Meldestelle betreiben („Pool-Lösungen“).

Derartige Pool-Lösungen sieht der Gesetzentwurf in § 2 (2) in bestimmten Fällen bereits vor (*„Meldestellen nach § 1 Absatz 1 und 2 können gemeinsam oder von gemeinsamen Behördendiensten betrieben werden“*). Der Gesetzentwurf macht damit von der in § 12 Abs. 1 S. 2 und 3 HinSchG eröffneten Möglichkeit Gebrauch, verstößt damit allerdings gegen die Vorgaben der HinSch-RL. 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 nicht eingelöst. WBN hat diesbezüglich bereits [Beschwerde](#) bei der Europäischen Kommission eingelegt. Die Regelung im vorliegenden Gesetzentwurf sollte dementsprechend richtlinienkonform angepasst werden.

Zugang zu internen Meldekanälen für Externe

Wenn externe Auftragnehmer*innen o.ä. auf gravierende Missstände im öffentlichen Dienst stoßen, scheuen sie häufig aus Angst vor negativen wirtschaftlichen Auswirkungen (Verlust von Folge-Aufträgen etc.) vor der Abgabe von Meldungen zurück. Erwägungsgrund 39 der HinSch-RL sieht daher richtigerweise 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.“* Konsequenterweise sollten diese Personen unbedingt Zugang zu den internen Meldewegen von Behörden und kommunalen Arbeitgebern haben. Im Gesetzentwurf wird dagegen ausgeführt, es bleibe den Gemeinden und Gemeindeverbänden 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.

Pflicht zur Bereitstellung anonymer Kommunikationskanäle

Zielführend wäre es zudem, die internen Meldestellen der Landesbehörden und der in § 1 genannten kommunalen Arbeitgeber zur Einrichtung anonymer Kommunikationskanäle zu verpflichten. Anonyme Kommunikationskanäle ermöglichen es Whistleblowern, Vertrauen zu den Ansprechpersonen in den Meldestellen aufzubauen, bevor sie im weiteren Prozess ggf. bereit sind, ihre Identität preiszugeben. Studien und Erfahrungen zeigen, dass anonyme Kommunikationskanäle keinesfalls zu einer nennenswerten Zunahme von missbräuchlichen Meldungen führen.

Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs

Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sind dazu prädestiniert, Kontroll- und Regelungslücken aufzudecken. I.d.R. fällt die Meldung von derartigen (meist legalen) Missständen aber nicht in den sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG. Erschwerend hinzu kommt, dass das HinSchG behördliche Verschlussachen, Nachrichtendienste und Angelegenheiten der nationalen Sicherheit weitgehend pauschal vom Anwendungsbereich ausnimmt. Dadurch wird ein Anreiz geschaffen, Informationen zu strittigen Angelegenheiten als Verschlussachen einzustufen und so gegen Whistleblowing zu „immunisieren“. Zumindest für Beschäftigte der eigenen Landesbehörden und der in § 1 genannten kommunalen Arbeitgeber könnte Nordrhein-Westfalen unserer Einschätzung nach Abhilfe schaffen und Hinweise zu erheblichen Fehlverhalten oder schwerwiegenden Missständen unterhalb der Schwelle eindeutiger Rechtsverstöße unter Schutz stellen,¹ selbst wenn diese Informationen gemäß „Sicherheitsüberprüfungsgesetz Nordrhein-Westfalen-SÜG NW“ als Verschlussache eingestuft wurden. Ggf. könnte für derartige Fälle eine spezielle, unabhängige Meldestelle, analog zum Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, eingerichtet werden.

Stärkung der Whistleblower-Kompetenz in den Meldestellen

Aus unserer langjährigen Beratungstätigkeit von Whistleblowern wissen wir, dass sich Whistleblower meist in einer psychischen Ausnahmesituation befinden und nicht wissen, wem sie vertrauen können. Die Abgabe des Hinweises ist oft das Ende eines langen Abwägungsprozesses. Sie sind hin- und gerissen zwischen ihrem Bedürfnis Abhilfe zu erreichen und der Angst vor den persönlichen Konsequenzen, die eine Meldung für sie und ihre Kolleginnen und Kollegen haben könnte. Umso wichtiger ist es, dass sie in den Meldestellen auf eine Person stoßen, die neben der fachlichen Expertise das notwendige Verständnis für ihre Situation besitzt und dazu beitragen kann, sie vor unnötigen persönlichen Folgen zu schützen (z.B. durch Verhaltenstipps, eine diskrete Prüfung der Hinweise und Hilfestellungen bei der Bewältigung möglicher psychischer und wirtschaftlichen Langzeitfolgen). Der vorliegende Gesetzentwurf stellt *nicht* sicher, dass die Beschäftigten der internen Meldestellen 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 Whistleblower-freundliche Organisationskultur zu schaffen. Das Land Nordrhein-Westfalen könnte die Schulungsangebote und Handreichungen bereitstellen.

¹ Welche Konsequenzen Whistleblowern des öffentlichen Dienstes in diesen Fällen andernfalls drohen, wird am Beispiel des ehemaligen hessischen Steuerfahnders Rudolf Schmenger deutlich. Zusammen mit drei Kolleg*innen wies er im Zuge des Frankfurter Bankenskandal von 2001 darauf hin, dass eine neuen Amtsverfügung die Verfolgung von Steuerhinterziehung massiv erschwere. Er war daraufhin schweren Repressalien ausgesetzt und wurde aufgrund eines vorsätzlich falschen psychiatrischen Gutachtens 2006 zwangspensioniert. Erst 2015 wurde er letztinstanzlich rehabilitiert.

Frühere Evaluierung des Gesetzes

Wie wirksam die neuen Regelungen sind, können nur regelmäßige Untersuchungen zeigen. Die in § 3 vorgesehene Berichtspflicht der Landesregierung ist daher zu begrüßen. Es wird angeregt, sie zeitlich vorzuziehen, damit die Erkenntnisse in die Evaluation des HinSchG der Bundesregierung einfließen können. Diese soll bis Mitte 2025 erfolgen. Zudem könnten die Erfahrungen Nordrhein-Westfalens so in den Bericht einfließen, den die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 27 (3) HinSch-RL bis zum 17. Dezember 2025 vorlegen muss.

Statt sich wie im vorliegenden Gesetzentwurf auf eine Umsetzung der Minimal-Vorgaben der HinSch-RL und des HinSchG zu beschränken, könnte Nordrhein-Westfalen durch Nachbesserungen am Gesetzentwurf und flankierende Maßnahmen eine Vorreiterrolle beim Hinweisgeberschutz einnehmen. Dadurch würde das Bundesland Nordrhein-Westfalen ein starkes Signal an seine Beschäftigten und an die Bürger*innen senden, dass Whistleblowing erwünscht ist, um Missstände (auch in den eigenen Reihen) aufzudecken und zu beseitigen.

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