
Gesamtergebnis

Die unionsrechtliche Harmonisierung hat den Hinweisgeberschutz in Deutschland maßgeblich geprägt und verbessert, indem umfangreiche Regelungen zu internen und externen Meldestellen geschaffen wurden. Die größte Schwachstelle der deutschen Rechtslage ist jedoch das derzeitige Verhältnis zwischen dem HinSchG, den bereichsspezifischen Unions- und Umsetzungsvorschriften, den bereichsspezifischen Normen ohne unionsrechtlichen Hintergrund und den vor der unionsrechtlichen Harmonisierung von der Rechtsprechung aufgestellten Kriterien.

Die folgende Darstellung listet die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit auf, die sowohl den Status Quo des Hinweisgeberschutzes in Deutschland in Bezug auf die internen und externen Meldestellen als auch die Verbesserungsmöglichkeiten betreffen. Die Ergebnisse können Beschäftigungsgebern und zuständigen Behörden bei der Implementierung interner und externer Meldestellen helfen und Gerichten als Orientierung bei Fällen im Bereich des Hinweisgeberschutzes dienen. Allerdings sollte insbesondere der deutsche Gesetzgeber mithilfe der im Kapitel 5 erläuterten Empfehlungen auf die derzeitige Rechtslage reagieren und die Ansätze des Unionsgesetzgebers nutzen, um einen einheitlichen und zielführenden Hinweisgeberschutz in Deutschland zu schaffen. Das Ziel des deutschen Gesetzgebers muss es sein, eine unionsrechtskonforme Rechtslage zu schaffen und das deutsche Recht durch die Streichung überflüssig gewordener Normen zu bereinigen. Bis dahin können insbesondere die Beschäftigungsgeber selbst dafür sorgen, dass ihre internen Meldestellen den weitergehenden unionsrechtlichen Anforderungen entsprechen.

Der nachfolgende Leitfaden resümiert in 35 Punkten die nationale Rechtslage zu internen und externen Meldestellen vor und nach der unionsrechtlichen Harmonisierung:

Grundlagen

1. Die Definition des Hinweisgebers in der HinSchRL ist die erste maßgebliche Begriffsbestimmung im Bereich des Hinweisgeberschutzes in Deutschland. Hinweisgeber ist demnach jede natürliche Person, die im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangte Informationen über Verstöße meldet oder offenlegt.²⁴³²
2. Eine hinweisgebende Person kann zugleich Tatopfer, Zeuge, Kronzeuge und Informant sein; hingegen in der Regel nicht verdeckter Ermittler oder V-Person.²⁴³³
3. Es ist zwischen der Meldung an eine interne Meldestelle eines Beschäftigungsgebers und an eine externe Meldestelle einer zuständigen Behörde zu differenzieren.

2432 Siehe Kapitel I: A. I. 1.

2433 Siehe Kapitel I: A. I. 2.

Davon zu trennen ist die Offenlegung von Informationen gegenüber der Öffentlichkeit.²⁴³⁴

4. Den Hinweisgeberschutz prägen die widerstreitenden Interessen des Beschäftigungsgebers, der hinweisgebenden Person, der gemeldeten Person, der Öffentlichkeit einschließlich der zuständigen Behörden sowie gegebenenfalls weiterer Dritter, wie z. B. von Geschäftspartnern oder Personen aus dem näheren Umfeld der hinweisgebenden Person.²⁴³⁵
5. Interne Meldestellen sind Teil von Compliance-Management-Systemen, der Corporate Governance bzw. Public Governance und der Organisational Social Responsibility. Beschäftigungsgeber können mit internen Meldestellen frühzeitig gegen Verstöße vorgehen, ohne dass diese öffentlich werden, und sich sowie gegebenenfalls ihre Geschäftspartner vor Reputationsschäden und staatlichen Sanktionen schützen.²⁴³⁶
6. Externe Meldestellen dienen rechtsstaatlichen und demokratischen Interessen. Sie fördern die Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung und ermöglichen es Bürgern, durch transparente Aufarbeitung aufgeklärte Entscheidungen zu treffen.²⁴³⁷
7. Hinweisgebende Personen befinden sich in der Regel in einem Dilemma: Einerseits wollen sie aus moralischen Gründen das Fehlverhalten aufdecken und Schäden für den Beschäftigungsgeber, Dritte und die Allgemeinheit verhindern; andererseits möchten sie nicht gegen die von ihrem Beschäftigungsgeber erwartete Loyalität verstoßen.²⁴³⁸
8. Die gemeldete Person ist mit dem Beschuldigten im Strafverfahren vergleichbar. Sie hat ein Interesse daran, vor unberechtigten Anschuldigungen geschützt zu werden bzw. sich gegen Anschuldigungen wehren zu können.²⁴³⁹
9. Meldestellen gewährleisten, dass Beschäftigungsgeber oder zuständige Behörde koordiniert gegen Verstöße vorgehen können. Die Verantwortlichen von Meldestellen legen unter Berücksichtigung der Rechtslage fest, wer ihnen einen Verstoß melden darf, welche Verstöße die hinweisgebende Person melden darf, wie die hinweisgebende Person den Verstoß melden kann, wie die Meldestelle den Verstoß bearbeitet und mit der Identität der hinweisgebenden Person umgeht sowie wie sie die involvierten Personen schützt und ob sie Prämien für Meldungen auslobt.²⁴⁴⁰

2434 Siehe Kapitel I: A. II.

2435 Siehe unter Kapitel I: B.

2436 Siehe unter Kapitel I: B. I. 1.

2437 Siehe Kapitel I: B. IV.

2438 Siehe Kapitel I: B. II.

2439 Siehe Kapitel I: B. III.

2440 Siehe unter Kapitel I: C.

Nationale Rechtslage vor der unionsrechtlichen Harmonisierung

10. Es existieren nur wenige gesetzliche Verpflichtungen zur Einrichtung von internen und externen Meldestellen *ohne* unionsrechtlichen Hintergrund (z. B. §§ 13, 16 AGG; §§ 8, 9 Abs. 1 LkSG; § 7 WBeauftrG).²⁴⁴¹
11. Vor dem HinSchG wogen deutsche Gerichte und der EGMR hinsichtlich des Schutzes hinweisgebender Personen bei externen Meldungen zwischen dem Recht der hinweisgebenden Person auf freie Meinungsäußerung und ihrer Treue- und Loyalitätspflicht gegenüber ihrem Beschäftigungsgeber ab. Deutsche Gerichte hielten externe Meldungen u. a. für unverhältnismäßig, wenn Beschäftigten eine vorherige interne Klärung zugemutet werden konnte.²⁴⁴²

Unionsrechtliche Regelungen

12. Seit 2013 nutzt der Unionsgesetzgeber den Hinweisgeberschutz als Rechtsdurchsetzungsinstrument. Er verpflichtet Beschäftigungsgeber und Behörden in verschiedenen Verordnungen und Richtlinien im Bereich der Finanzdienstleistungen, der Geldwäschebekämpfung, der Verkehrssicherheit, des Umweltschutzes, der Lebens- und Futtermittelsicherheit, des Datenschutzes und des Arbeitnehmerschutzes dazu, interne und externe Meldestellen zu implementieren.²⁴⁴³
13. Im Jahr 2019 etablierte der Unionsgesetzgeber mit der HinSchRL detaillierte Mindeststandards zum Schutz von hinweisgebenden Personen. Er forderte unter anderem interne Meldestellen bei juristischen Personen des privaten und öffentlichen Sektors sowie externe Meldestellen bei zuständigen Behörden. Dabei orientierte sich der Unionsgesetzgeber an den geltenden Best Practices.²⁴⁴⁴
14. Der Terminus „juristische Person des privaten Sektors“ der HinSchRL erfasst im Wege unionsautonomer Auslegung sowohl die juristischen Personen des Privatrechts als auch die rechtsfähigen Personengesellschaften.²⁴⁴⁵
15. Der öffentliche Sektor im Sinne der HinSchRL ist im Wege unionsautonomer Auslegung weiter gefasst als der Begriff der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes, indem der Terminus „juristische Person des öffentlichen Sektors“ die juristischen Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der Organe der Gerichtsbarkeit sowie Gesellschaften des Privatrechts im Eigentum oder unter Kontrolle einer oder mehrerer juristischer Personen des öffentlichen Sektors erfasst.²⁴⁴⁶

2441 Siehe unter Kapitel 2: A.

2442 Siehe unter Kapitel 2: G. I. 1.

2443 Siehe unter Kapitel 1: D. sowie im Einzelnen unter Kapitel 3: B. und Kapitel 3: C.

2444 Siehe unter Kapitel 1: C. und Kapitel 3: A. I.

2445 Siehe Kapitel 1: A. III.

2446 Siehe Kapitel 1: A. III.

16. Juristische Personen des privaten Sektors mit mindestens 50 Beschäftigten und grundsätzlich alle juristischen Personen des öffentlichen Sektors müssen gemäß der HinSchRL interne Meldestellen einrichten. Juristische Personen des privaten Sektors, die bereits durch eine bereichsspezifische Unionsvorschrift zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet waren, sind unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet.²⁴⁴⁷
17. Der sachliche Anwendungsbereich der HinSchRL beschränkt sich auf Verstöße gegen ausgewählte Unionsrechtsakte aus bestimmten Bereichen der Rechtssetzungskompetenzen der EU (Öffentliches Auftragswesen, Finanzdienstleistungen, Geldwäschebekämpfung, Produktsicherheit, Verkehrssicherheit, Umweltschutz, Strahlenschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tierschutz, öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz, Datenschutz und Sicherheit von Netz- und Informationssystemen). Die HinSchRL gilt ausdrücklich nicht im Bereich der nationalen Sicherheit.²⁴⁴⁸
18. Der Unionsgesetzgeber ordnet die verpflichtende Meldung von Verstößen nicht als Whistleblowing ein.²⁴⁴⁹

Nationale Umsetzung der unionsrechtlichen Regelungen

19. Der deutsche Gesetzgeber setzte die HinSchRL wegen rechtspolitischer Diskrepanzen erst 2023 mit eineinhalb Jahren Verspätung im HinSchG um. Die Kommission leitete wegen der verspäteten Umsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein.²⁴⁵⁰
20. Die bereichsspezifischen Unionsvorgaben zu internen und externen Meldestellen wurden bereits ab 2013 durch einzelne Bestimmungen in verschiedenen Gesetzen umgesetzt, wie etwa in §§ 3b, 5 Abs. 8 BörsG oder §§ 6 Abs. 5, 53 GwG. Diese Regelungen bestehen auch nach der Einführung des HinSchG fort.²⁴⁵¹
21. Der deutsche Gesetzgeber weitete den beschränkten sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL insbesondere auf die Meldung von strafbewehrten und bestimmten bußgeldbewehrten Verstößen sowie sonstigen Verstößen gegen Rechtsvorschriften des Bundes, der Länder und der EU in den Bereichen der HinSchRL aus.²⁴⁵²
22. Natürliche Personen sowie juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, rechtsfähige Personengesellschaften und sonstige rechtsfähige

2447 Siehe Kapitel 3: A. I. 1.

2448 Siehe unter Kapitel 3: A. III.

2449 Siehe Kapitel 3: A. II. sowie die einzelnen Analysen unter Kapitel 3: B. und Kapitel 3: C, insbesondere Kapitel 3: B. II. 1. f) und Kapitel 3: B. III. 1.

2450 Siehe Kapitel 3: A. X. 4. und Kapitel 4: A.

2451 Siehe unter Kapitel 4: B. und Kapitel 4: C.

2452 Siehe unter Kapitel 4: A. III. 1.

Personenvereinigungen mit in der Regel mindestens 50 Beschäftigten müssen gemäß dem HinSchG interne Meldestellen einrichten. Bund und Länder können Organisationseinheiten aus einzelnen oder mehreren Behörden, Verwaltungsstellen, Betrieben oder Gerichten bilden, die eine gemeinsame interne Meldestelle einrichten. Beschäftigungsgeber, die bereits durch eine bereichsspezifische Unions- oder Umsetzungsvorschrift zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet waren, sind unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet.²⁴⁵³

23. Die externen Meldestellen des HinSchG sind bei dem BfJ, der BaFin und dem BKartA angesiedelt.²⁴⁵⁴

Struktur des Hinweisgeberschutzes nach der unionsrechtlichen Harmonisierung

24. Außerhalb des sachlichen Anwendungsbereichs des HinSchG gelten weiterhin die Kriterien der Rechtsprechung, die vor der unionsrechtlichen Harmonisierung bestanden.²⁴⁵⁵
25. Die HinSchRL ergänzt die bereichsspezifischen Vorschriften zu internen und externen Meldestellen *mit* unionsrechtlichem Hintergrund, sodass allein spezifischere Merkmale dieser Vorschriften neben den allgemeinen Mindeststandards der HinSchRL relevant sind. Juristische Personen des privaten Sektors, die bereits durch eine bereichsspezifische Unions- oder Umsetzungsvorschrift zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet waren, müssen eine interne Meldestelle im Sinne der HinSchRL und der spezifischen Anforderungen der bereichsspezifischen Unions- oder Umsetzungsvorschrift zur Verfügung stellen. Die externen Meldestellen der bereichsspezifischen Unions- und Umsetzungsvorschriften müssen unbeschadet ihres Meldegegenstandes und ihrer sonstigen spezifischeren Anforderungen zusätzlich die Vorgaben der HinSchRL erfüllen. Für den sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL sind die externen Meldestellen der HinSchRL zuständig.²⁴⁵⁶
26. Das Konkurrenzverhältnis zu den bereichsspezifischen Vorschriften zu internen und externen Meldestellen *ohne* unionsrechtlichen Hintergrund regelte der Unionsgesetzgeber nicht, sodass diese von der HinSchRL unberührt bleiben und neben der HinSchRL Anwendung finden.²⁴⁵⁷
27. Der deutsche Gesetzgeber setzte das Konkurrenzverhältnis des HinSchG zu den bereichsspezifischen Vorschriften *mit* unionsrechtlichem Hintergrund richtlinienwidrig um, indem diese Vorschriften Vorrang gegenüber dem HinSchG ge-

2453 Siehe Kapitel 4: A. I. 1.

2454 Siehe Kapitel 4: A. I. 2.

2455 Siehe Kapitel 5: A. sowie unter Kapitel 2: G. I. 1.

2456 Siehe Kapitel 3: A. IX. 1.

2457 Siehe Kapitel 3: A. IX. 2.

nießen und das HinSchG verdrängen. In der Folge müssen Beschäftigungsgeber, die bereits durch eine bereichsspezifische Unions- oder Umsetzungsvorschrift zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet sind, nach dem Verständnis des deutschen Gesetzgebers nur eine Meldestelle im Sinne der Anforderungen der bereichsspezifischen Unions- oder Umsetzungsvorschrift zur Verfügung stellen. Zugleich sind die externen Meldestellen der bereichsspezifischen Unions- und Umsetzungsvorschriften nicht Teil des externen Meldeverfahrens des HinSchG. Eine externe Meldestelle des HinSchG muss die Meldung an die bereichsspezifische externe Meldestelle abgeben, sofern der sachliche Anwendungsbereich der bereichsspezifischen Unions- oder Umsetzungsvorschrift eröffnet ist.²⁴⁵⁸

28. Das HinSchG und die bereichsspezifischen Vorschriften zu internen und externen Meldestellen *ohne* unionsrechtlichen Hintergrund finden nebeneinander Anwendung, sodass das Gesetz der in Anspruch genommenen Meldestelle gilt.²⁴⁵⁹
29. Der deutsche Gesetzgeber setzte weitere Regelungen der HinSchRL und der bereichsspezifischen Unionsvorschriften gar nicht oder unionsrechtswidrig um: Es fehlen außerhalb von Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die von der HinSchRL geforderten Vorgaben zu den internen Meldestellen der Gemeinden. Entgegen den Vorgaben der HinSchRL können die externen Meldestellen des HinSchG unter Umständen auf die Rückmeldung bzw. generell auf die Kommunikation mit der hinweisgebenden Person verzichten und müssen ihr Meldeverfahren nicht alle drei Jahre überprüfen. Die Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot im HinSchG entsprechen nicht den strengeren Vorgaben der HinSchRL. Entgegen dem Zwei-Stufen-Modell der HinSchRL erlaubt das HinSchG hinweisgebenden Personen, die sich zuerst an eine interne Meldestelle gewandt haben, erst nach Abschluss des internen Meldeverfahrens die zusätzliche Meldung an die externe Meldestelle. Im HinSchG fehlt ein Schadensersatzanspruch für Nichtvermögensschäden entgegen den Anforderungen der HinSchRL. Das HinSchG sanktioniert im Gegensatz zur HinSchRL nicht die Anstrengung mutwilliger Gerichtsverfahren gegen die hinweisgebende Person. Im GwG fehlen der anonyme Meldekanal und die Schutzregelungen einschließlich der Beschwerdemöglichkeit der GwRL-IV. Die externe Meldestelle der AbPrüfRL setzte der deutsche Gesetzgeber zuerst gar nicht um; durch das HinSchG ist auch keine vollständige Umsetzung gelungen. Der meldeberechtigte Personenkreis und der Meldegegenstand der HafStaatKonRL wurden bei der Umsetzung im SeeArbG

2458 Siehe Kapitel 4: D. I. 1. und Kapitel 4: D. I. 2. sowie ergänzend Kapitel 4: A. IV. 2. c) bb).

2459 Siehe Kapitel 4: D. I. 4.

nicht berücksichtigt. Die Regelung der OffshoreBergV entspricht nicht den Vorgaben der OffSichRL.²⁴⁶⁰

Empfehlungen für eine kohärente Regelung des nationalen Hinweisgeberschutzes

30. Die gesetzliche Terminologie im Bereich des Hinweisgeberschutzes ist nicht einheitlich im Sinne des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit des BMJ. Um eine einheitliche, deutschsprachige und geschlechtsneutrale Terminologie einzuführen, sollten folgende Termini verwendet werden: meldende Person, gemeldete Person, Verstoß, melden, Verstoßmeldung, (interne und externe) Meldestelle, Meldeberechtigung, Meldegegenstand, Meldeprozess und Meldekanal. Die HinSchRL könnte als Verstoßmelderichtlinie und das HinSchG als Verstoßmeldegesetz bezeichnet werden.²⁴⁶¹
31. Der deutsche Gesetzgeber muss die unionsrechtswidrigen Vorschriften korrigieren und die fehlenden unionsrechtlich geforderten Regelungen umsetzen.²⁴⁶²
32. Der deutsche Gesetzgeber sollte die Vorgaben des HinSchG und die spezifischen Vorgaben der bereichsspezifischen Regelungen im HinSchG vereinen und daraufhin die überflüssigen bereichsspezifischen Regelungen entfernen, um eine unionsrechtskonforme, einheitliche und übersichtliche Rechtslage zu schaffen.²⁴⁶³
33. Der sachliche Anwendungsbereich des HinSchG sollte die Meldung von Verstößen gegen jegliche Rechtsnormen sowie von sonstigem Fehlverhalten, dessen Aufdeckung im öffentlichen Interesse liegt, erfassen. Dadurch ließen sich die vagen Kriterien der früheren Rechtsprechung und insbesondere die damit verbundene vorrangige interne Meldung weitgehend verdrängen.²⁴⁶⁴
34. Der deutsche Gesetzgeber sollte hinweisgebende Personen zusätzlich unterstützen, indem die Staatsanwaltschaft ebenfalls als externe Meldestelle im Sinne des HinSchG gilt, anonyme Meldungen intern und extern verpflichtend möglich sein müssen, eine zusätzliche beratende unabhängige Unterstützungsbehörde geschaffen und ein Unterstützungsfond eingerichtet wird.²⁴⁶⁵
35. Aufgabe der Politik ist es, eine Meldekultur in Deutschland zu etablieren, die sich auf berufliche Kontexte konzentriert und nicht zum Denunzieren anregt. Die Politik muss über die Notwendigkeit des Schutzes von hinweisgebenden Personen aufklären, um Vorurteile der Bürger durch die Erfahrungen mit staat-

2460 Siehe Kapitel 4: A. IX.; Kapitel 4: B. V. und Kapitel 4: C. VI.

2461 Siehe Kapitel 5: B. II.

2462 Siehe im Einzelnen die Empfehlungen unter Kapitel 5: B. III.

2463 Siehe unter Kapitel 5: B. IV.

2464 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

2465 Siehe Kapitel 5: B. III. 1. b); Kapitel 5: B. III. 6. und Kapitel 5: B. III. 7. b) dd).

lich gesteuerten Spitzelnetzwerken im Nationalsozialismus und in der DDR abzubauen.²⁴⁶⁶

2466 Siehe Kapitel 1: B. IV. und Kapitel 5: B. III. 7. b) dd).

