

---

## Kapitel 5: Schlussfolgerungen für die künftige Gesetzgebung

### *A. Fazit zu den Defiziten des nationalen Rechts*

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass das HinSchG erstmals allgemeine Standardregelungen zum Hinweisgeberschutz statuiert und hinweisgebenden Personen deutlich mehr Schutz bietet als vor der unionsrechtlichen Harmonisierung. Die rechtliche Ausgestaltung des Hinweisgeberschutzes ist in Deutschland jedoch zu komplex und teilweise absurd. Diese unübersichtliche Rechtslage zieht (zeit-)aufwendige juristische Prüfungen nach sich, die von Beschäftigungsgebern und hinweisgebenden Personen ohne juristische Expertise nicht zu bewerkstelligen sind. Der Grund für diese Komplexität sind mehrere gesetzliche Parallelstrukturen, die drei Ursachen haben: der begrenzte sachliche Anwendungsbereich des HinSchG, das (teilweise richtlinienwidrige) Verhältnis zwischen HinSchG und den bereichsspezifischen Vorschriften sowie das Bestehen von überflüssigen Normen.

Durch den begrenzten sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG<sup>2242</sup> entsteht ein Nebeneinander zwischen dem HinSchG und der nationalen Rechtslage vor der unionsrechtlichen Harmonisierung<sup>2243</sup>: Meldet eine hinweisgebende Person einen Verstoß, der nicht vom sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG erfasst ist, fällt sie auf die allgemeinen Schutznormen und die Kriterien der höchstrichterlichen Rechtsprechung vor der unionsrechtlichen Harmonisierung zurück. Folglich haben die Grundsätze der Rechtsprechung weiterhin Relevanz, sofern das HinSchG nicht greift. Da nicht alle Rechtsverstöße vom HinSchG erfasst sind, wird es sich hierbei nicht um Einzelfälle handeln.

Daneben führt die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen HinSchG und den bereichsspezifischen Vorschriften zu drei parallelen Strängen im Bereich der externen Meldestellen:<sup>2244</sup> Einen Strang bilden die externen Meldestellen des HinSchG bei dem BfJ, der BaFin und dem BKartA sowie grundsätzlich bei den externen Meldestellen der Länder, die jedoch in keinem Bundesland bisher eingerichtet wurden.<sup>2245</sup> Durch die teilweise richtlinienwidrige Umsetzung des Konkurrenzverhältnisses gehören die externen Meldestellen der bereichsspezifischen Unions- bzw. Umsetzungsvorschriften nicht zu dem externen Meldeverfahren des HinSchG. Vielmehr müssen die externen Meldestellen des HinSchG die Meldung an diese bereichsspezifischen Meldestellen abgeben, sofern deren sachlicher Anwendungsbereich eröffnet

---

2242 Siehe dazu Kapitel 3: A. III. 1.

2243 Siehe dazu Kapitel 2.

2244 Siehe dazu Kapitel 4: D. I. 2. und Kapitel 4: D. I. 4.

2245 Siehe dazu Kapitel 4: A. I. 2.

ist. Daraufhin gelten nicht mehr die Vorgaben des HinSchG, sondern die der jeweiligen bereichsspezifischen Unions- bzw. Umsetzungsvorschrift. Diesen zweiten Strang bilden demnach die externen Meldestellen aus Art. 5 ZivLuftMeldVO, § 3b BörsG, § 53 GwG, §§ 127, 128 SeeArbG, §§ 5 Abs. 1, 11 Abs. 1, 14 Abs. 1 i. V. m. Anlage Abschn. D Nr. 8 SchSG i. V. m. Art. 18, 18a HafStaatKonRL i. V. m. § 139 SeeArbG und § 61 OffshoreBergV<sup>2246</sup> – eigentlich zählt auch § 34d Abs. 12 GewO dazu, allerdings nennt der deutsche Gesetzgeber die Vorschrift weder in § 4 Abs. 1 HinSchG noch regelt er das Verhältnis der Norm zum HinSchG anderweitig.<sup>2247</sup> Den dritten Strang bilden die bereichsspezifischen externen Meldestellen, die nicht auf Unionsrecht beruhen (§ 158 StPO, § 7 WBeauftrG, § 8 Abs. 1 PKGrG).<sup>2248</sup> Der deutsche Gesetzgeber zählt auch § 5 Abs. 1 Nr. 3 AVV RÜb i. V. m. Art. 140 KontrollVO zu diesem dritten Strang.<sup>2249</sup> Diese externen Meldestellen stehen gleichberechtigt neben den allgemeinen Meldestellen des HinSchG, sofern der Anwendungsbereich des HinSchG und des Fachrechts eröffnet ist. Das HinSchG findet in diesen Fällen nur Anwendung, wenn sich die hinweisgebende Person an das BfJ, die BaFin, das BKartA oder eine eventuell zukünftig existierende externe Meldestelle eines Bundeslandes wendet.

Auch im Bereich der internen Meldestellen führt das Konkurrenzverhältnis zwischen dem HinSchG und den bereichsspezifischen Vorschriften zu einer Parallelstruktur.<sup>2250</sup> So verfügen Beschäftigungsgeber, die bereits durch eine bereichsspezifische Unions- bzw. Umsetzungsvorschrift zur Implementierung verpflichtet wurden,<sup>2251</sup> nach dem Willen des Gesetzgebers nur über eine interne Meldestelle, die den wenigen Vorgaben dieser bereichsspezifischen Vorschrift entspricht. Das betrifft insbesondere den Großteil der Beschäftigungsgeber im Finanzdienstleistungssektor, obwohl der Unionsgesetzgeber interne Meldestellen in diesem Bereich seit vielen Jahren für notwendig erachtet. Alle anderen Beschäftigungsgeber mit in der Regel mindestens 50 Beschäftigten verfügen über die deutlich komplexere interne Meldestelle nach dem HinSchG. Darüber hinaus müssen die Beschäftigungsgeber – unabhängig von bereichsspezifischer unionsrechtlicher Verpflichtung und Beschäftigtenanzahl – gegebenenfalls über weitere bereichsspezifische interne Meldestellen

---

2246 Siehe dazu Kapitel 3: C. und Kapitel 4: C.

2247 Eigentlich zählt auch § 34d Abs. 12 GewO dazu, allerdings nennt der deutsche Gesetzgeber die Vorschrift weder in § 4 Abs. 1 HinSchG noch regelt er das Verhältnis der Norm zum HinSchG anderweitig, siehe Kapitel 4: D. II. 2. b) cc).

2248 Siehe dazu Kapitel 2: A. II.

2249 Siehe Kapitel 4: D. I. 4. Zu der hier vertretenen Ansicht siehe Kapitel 3: C. V. 1. f) und Kapitel 4: D. II. 2. b) hh).

2250 Siehe dazu Kapitel 4: D. I. 1.

2251 Siehe dazu Kapitel 3: B. und Kapitel 4: B.

verfügen, die nicht auf Unionsrecht beruhen.<sup>2252</sup> Hierbei handelt es sich um die Vorgaben der WBO sowie von §§ 84, 85 BetrVG, §§ 81a, 197a SGB V, § 47a SGB XI, §§ 13, 16 AGG, § II SeeBewachDV und §§ 8, 9 Abs. 1 LkSG.<sup>2253</sup> Diese internen Meldestellen existieren gesetzlich neben der internen Meldestelle, die auf dem HinSchG oder der bereichsspezifischen Unions- bzw. Umsetzungsvorschrift beruht.

Indem der nationale Gesetzgeber die bereichsspezifischen Vorschriften größtenteils unberührt lässt, bestehen diese parallel zum HinSchG fort. Viele von diesen bereichsspezifischen Vorschriften enthalten jedoch keine Regelungen, die über das HinSchG hinausgehen.<sup>2254</sup> In der Folge sind sie gegenstandslos und überflüssig.

Neben diesen Parallelstrukturen sind (weitere) unionsrechtswidrige Regelungen bei der Umsetzung der HinSchRL und der bereichsspezifischen Unionsvorschriften zu beklagen.<sup>2255</sup> Außerdem sind die Schutzregelungen für hinweisgebende und gemeldete Personen ausbaufähig.<sup>2256</sup>

### *B. Empfehlungen für eine kohärente Regelung des nationalen Hinweisgeberschutzes*

Um die beschriebenen Defizite auszugleichen, werden anhand der vorangehenden Untersuchung die nachfolgenden Verbesserungen vorgeschlagen.

#### I. Umfassendes Gesetz

Um die kritisierten Parallelstrukturen zu beheben,<sup>2257</sup> muss der Gesetzgeber ein einheitliches Gesetz anstreben, das sich durch einen weiten sachlichen Anwendungsbereich auszeichnet und zumindest die bereichsspezifischen Regelungen mit unionsrechtlichem Hintergrund<sup>2258</sup> größtenteils integriert. Überflüssige Rechtsvorschriften sollte der Gesetzgeber mit dem Ziel der Rechtsbereinigung streichen. Entsprechende detaillierte Empfehlungen werden weiter unten ausgeführt.<sup>2259</sup> Idealerweise werden auch die bereichsspezifischen Vorschriften mit nationaler Grund-

---

2252 Den Beschäftigungsgebern bleibt es unbenommen, die internen Meldestellen gegebenenfalls miteinander zu kombinieren. Die Analyse verfolgt allein das Ziel, das rechtliche Nebeneinander deutlich zu machen.

2253 Siehe dazu Kapitel 2: A. I.

2254 Siehe dazu im Einzelnen Kapitel 4: D. II.

2255 Siehe dazu Kapitel 4: A. IX.; Kapitel 4: B. V. und Kapitel 4: C. VI.

2256 Siehe dazu unter Kapitel 4: A. VII.

2257 Siehe soeben Kapitel 5: A.

2258 Siehe die analysierten Vorschriften unter Kapitel 4: B. und Kapitel 4: C.

2259 Siehe Kapitel 5: B. IV.

lage<sup>2260</sup> im HinSchG aufgeführt und das Verhältnis zwischen HinSchG und diesen einzelnen Normen geregelt.

Darüber hinaus sollte eine Harmonisierung mit dem noch zu schaffenden Verbands-sanktionengesetz erfolgen.<sup>2261</sup> Im Rahmen dessen sollte der Gesetzgeber auch prüfen, ob das HinSchG im Verbandssanktionengesetz integriert werden könnte.<sup>2262</sup>

## II. Einheitliche Terminologie

Auch wenn der Begriff „Whistleblower“ durch den Eintrag im Duden<sup>2263</sup> zur deutschen Sprache gehört, ist es richtig, dass der Gesetzgeber den englischen Begriff in keiner Vorschrift verwendet. Schließlich würde der englische Begriff, der mangels sinnvoller wortwörtlicher Übersetzung und aufgrund seines umstrittenen Ursprungs<sup>2264</sup> für Nichtmuttersprachler schwer verständlich ist, der Empfehlung des BMJ hinsichtlich der Vermeidung von Fremdwörtern in Rechtsvorschriften nicht gerecht:<sup>2265</sup>

„Fremdwörter sollten nicht benutzt werden, schon gar nicht, um einer Mode zu folgen, um etwas zu beschönigen oder zu verschleiern [...]. Nur wenn es kein treffendes deutsches Wort gibt, kann ein gebräuchliches Fremdwort gewählt werden.“<sup>2266</sup>

Mit dem geschlechtsneutralen Terminus „hinweisgebende Person“ entspricht der Gesetzgeber der Empfehlung des BMJ in Bezug auf die geschlechtsneutrale Formulierung von Rechtsvorschriften.<sup>2267</sup>

„Geschlechtsneutrale Personenbezeichnungen, die nichts über das natürliche Geschlecht der bezeichneten Person oder Personen aussagen, verwirklichen die Forderung nach sprachlicher Gleichbehandlung von Männern und Frauen am besten. Sie sollten bevorzugt werden, um generische Maskulina zu ersetzen. Hier bieten sich folgende Bezeichnungen an: Zusammensetzungen und Formulierungen mit geschlechtsneutralen Wörtern wie „Person“ [...].“<sup>2268</sup>

Weder „der Whistleblower“ noch „der Hinweisgeber“ aus Art. 5 Nr. 7 HinSchRL hätten eine geschlechtsneutrale Formulierung des Gesetzes ermöglicht.

Die „hinweisgebende Person“ erfüllt jedoch wiederum nicht das Kriterium der einheitlichen Gesetzessprache, da die anderen Begriffe im HinSchG nicht denselben

---

2260 Siehe dazu Kapitel 2: A.

2261 Colneric/Gerdemann, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 46; Dilling, CCZ 2020, 132 (139).

2262 Makowicz, CB 2020, 1 (7).

2263 „Whistleblower“ auf Duden online, abrufbar unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Whistleblower> (letzter Zugriff am 8.3.2024).

2264 Siehe Kapitel I: A.

2265 Schloussen, comply 1/2020, 10 (11).

2266 BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 78.

2267 Schloussen, comply 1/2020, 10 (11).

2268 BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 116.

Wortstamm teilen. In dem Handbuch der Rechtsförmlichkeit empfiehlt das BMJ eine einheitliche Sprache in Rechtsvorschriften. So heißt es:

„[...] Rechtsnormen sind verständlicher, wenn Wörter oder Wendungen für die gleichen Inhalte immer einheitlich verwendet werden. Das gilt für die Wortwahl innerhalb eines Gesetzes, aber auch gesetzesübergreifend.“<sup>2269</sup>

Dieser Empfehlung hätte der Gesetzgeber mit dem Ansatz der MarktMiss-DFRL nachkommen können („meldende Person“, „gemeldete Person“, „Verstoßmeldung“ und „Verfahren bei Verstoßmeldungen“).<sup>2270</sup> Das Wort „melden“ definiert der Duden unter anderem als „bekannt machen, berichten“ oder „(einer zuständigen Stelle) mitteilen, zur Kenntnis bringen“,<sup>2271</sup> sodass die Bedeutung des Wortes das Wesen des Whistleblowings widerspiegelt.<sup>2272</sup>

Um eine einheitliche, deutschsprachige und geschlechtsneutrale Terminologie einzuführen, werden in Anlehnung an die Termini der MarktMiss-DFRL nachfolgende Begriffe vorgeschlagen: meldende Person, gemeldete Person, Verstoß, melden, Verstoßmeldung, (interne und externe) Meldestelle, Meldeberechtigung, Meldegegenstand, Meldeprozess und Meldekanal.<sup>2273</sup> Die HinSchRL könnte als Verstoßmelderichtlinie<sup>2274</sup> und das HinSchG als Verstoßmeldegesetz bezeichnet werden.

### III. Nachgebesserte Anforderungen an Meldestellen

#### 1. Verpflichtete

##### a) Interne Meldestellen

Die Länder müssen dringend in Anbetracht des Vertragsverletzungsverfahrens<sup>2275</sup> die internen Meldestellen bei den Gemeinden einrichten und betreiben. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage im Sinne des § 12 Abs. 1 S. 4 HinSchG schufen bisher Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.<sup>2276</sup> Die HinSchRL gilt damit als nicht vollständig umgesetzt, da die Anforderungen des Art. 8 Abs. 1 und 9 UAbs. 1 HinSchRL bisher nicht erfüllt wurden.

---

2269 *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 74.

2270 Siehe unter Kapitel 1: A. II. 1.

2271 „Melden“ auf Duden online, abrufbar unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/melden> (letzter Zugriff am 8.3.2024).

2272 *Schloussen*, *comply 1/2020*, 10 (12).

2273 So bereits *Schloussen*, *comply 1/2020*, 10 (11 f.).

2274 *Schloussen*, *comply 1/2020*, 10 (12).

2275 Siehe dazu Kapitel 3: A. X. 4.

2276 Zu den einzelnen Gesetzen siehe Kapitel 4: A. I. 1.

Die Regelung in § 12 Abs. 3 HinSchG hinsichtlich der bereichsspezifisch verpflichteten Beschäftigungsgeber ist entsprechend den unten aufgeführten Empfehlungen umzuformulieren.<sup>2277</sup>

Kleinst- und Kleinunternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten, die aufgrund einer bereichsspezifischen Verpflichtung unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl gemäß Art. 12 Abs. 3 HinSchG zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet sind, sollten ebenfalls ausdrücklich von der Möglichkeit aus § 14 Abs. 2 S. 1 HinSchG profitieren und ihre interne Meldestelle mit anderen privaten Beschäftigungsgebern bis 249 Beschäftigten teilen dürfen.

#### b) Externe Meldestellen

Die Staatsanwaltschaft sollte ebenfalls als externe Meldestelle fungieren, damit sich hinweisgebende Personen direkt an die Staatsanwaltschaft wenden können und bei einer solchen Meldung rechtssicher den Schutz des HinSchG genießen.<sup>2278</sup> Eine entsprechende Empfehlung spricht auch der Unionsgesetzgeber in ErwG. 64 S. 2 HinSchRL aus. Die Bürger könnten bei einer Straftat berechtigterweise davon ausgehen, dass sie diese der Staatsanwaltschaft melden dürfen.<sup>2279</sup> Schließlich hat das BVerfG sogar ein „Recht zur Strafanzeige“ aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG anerkannt.<sup>2280</sup> Zudem könnten Kronzeugen<sup>2281</sup> zugleich von der Regelung des § 46b StGB profitieren.<sup>2282</sup> Die derzeitige Rechtslage legt Fallstricke für hinweisgebende Personen, da Gerichte bei einer Meldung an die Staatsanwaltschaft die Voraussetzungen des §§ 33 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 oder 3 HinSchG als nicht erfüllt ansehen könnten.<sup>2283</sup> Die Staatsanwaltschaft ist jedoch ohnehin im Rahmen der Folgemaßnahmen gemäß §§ 29 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 Nr. 4, 30, 31 Abs. 2 S. 1 HinSchG maßgeblich am Meldeprozess beteiligt, da sie für die Verfolgung von Straftaten zuständig ist.<sup>2284</sup> Auch die Weitergabe der Identität der hinweisgebenden Person an die Strafverfolgungsbehörden ist gemäß § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, S. 3 HinSchG bzw. Art. 16 Abs. 2 HinSchRL möglich. Die Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot aus Art. 16 Abs. 2 HinSchRL<sup>2285</sup> würden es der Staatsanwaltschaft

---

2277 Siehe Kapitel 5: B. IV.

2278 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige *Schloussen*, S. 14 f.; *Schilling/Danner*, CB 2022, 371 (374 f.); *Transparency Deutschland*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 9; a. A. *Bruns*, in: BeckOK ArbR, § 28 HinSchG, Rn. 6, § 29 HinSchG, Rn. 7, § 30 HinSchG, Rn. 2, § 31 HinSchG, Rn. 1.

2279 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige *Schloussen*, S. 14.

2280 BVerfG, NZA 2001, 888 (890). Siehe Kapitel 2: G. I. 1. a) aa).

2281 Zur Überschneidung von hinweisgebenden Personen und Kronzeugen siehe Kapitel 1: A. I. 2.

2282 *Schilling/Danner*, CB 2022, 371 (373 ff.).

2283 Siehe dazu Kapitel 4: A. VII. 1. a) cc) (2).

2284 Vgl. *Schilling/Danner*, CB 2022, 371 (373). Siehe dazu Kapitel 4: A. IV. 2. c) bb).

2285 Es wird bewusst nicht auf § 9 Abs. 2 HinSchG Bezug genommen, da dieser zu weit formuliert ist, siehe Kapitel 4: A. V. 2. und Kapitel 5: B. III. 5.

ermöglichen, die hinweisgebende Person im Rahmen des Ermittlungsverfahrens gegebenenfalls als Zeugen zu benennen und ihre Vertraulichkeit daraufhin nach den Vorgaben der StPO zu schützen. Entscheidend wäre nur, dass die Staatsanwaltschaft transparent über diese Risiken hinsichtlich der Vertraulichkeit aufklärt. Zudem haben z. B. das LKA Niedersachsen und das LKA Baden-Württemberg bereits positive Erfahrungen mit anonymen externen Meldekanälen gemacht.<sup>2286</sup>

Die externen Meldestellen der bereichsspezifischen Vorschriften sind in das System des HinSchG zu integrieren.<sup>2287</sup>

## 2. Hinweisgebende Person

Es ist zu begrüßen, dass das HinSchG den Beschäftigungsgebern den Freiraum gibt, die internen Meldestellen an die jeweilige Größe, Struktur und Art der Tätigkeit anzupassen.<sup>2288</sup> Beschäftigungsgeber bzw. Organisationseinheiten beschränken jedoch ihre Möglichkeiten, Hinweise zu erlangen, wenn der interne Meldekanal im Sinne des § 16 Abs. 1 S. 1 und 2 HinSchG nur für Beschäftigte und Leiharbeitnehmer erreichbar ist. Aufgrund dessen sollten Beschäftigungsgeber dazu ermutigt werden, den internen Meldekanal im Sinne des § 16 Abs. 1 S. 3 HinSchG auch für natürliche Personen zu öffnen, mit denen sie anderweitig beruflich im Kontakt stehen.<sup>2289</sup> So kann es auch gelingen, sowohl den Anforderungen des HinSchG als auch des § 8 LkSG gerecht zu werden.<sup>2290</sup> Hierfür könnte der Gesetzgeber den Wortlaut des § 16 Abs. 1 S. 3 HinSchG in eine Sollte-Vorschrift ändern und in der Gesetzesbegründung auf den Mehrwert eines weiten persönlichen Anwendungsbereichs hinweisen. Zudem könnte die in A.4 Hs. 2 des DCGK enthaltene entsprechende Anregung zur Empfehlung hochgestuft werden.<sup>2291</sup>

Am Vorbild der bereichsspezifischen externen Meldeverfahren sollte sich der meldeberechtigte Personenkreis generell bei den externen Meldestellen entgegen den Regelungen in §§ 1 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 HinSchG nicht auf hinweisgebende Personen beschränken. Davon unberührt bleiben die Schutzregelungen der §§ 33 ff. HinSchG, die sich weiterhin auf hinweisgebende Personen beziehen sollen. Durch einen unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis erhöht sich jedoch die Wahrscheinlichkeit der externen Meldestellen, von Verstößen Kenntnis zu erlangen.

---

2286 Siehe Kapitel I: C. VI.

2287 Siehe dazu ausführlich Kapitel 5: B. IV.

2288 Vgl. *Forst*, EuZA 2020, 283 (294); *Schmolke*, NZG 2020, 5 (11).

2289 Vgl. *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 43.

2290 Vgl. *Liineborg*, DB 2022, 375 (379).

2291 Vgl. *Bachmann*, in: *Kremer u. a.*, DCGK, Teil 3, A. 4, Rn. 3.

### 3. Meldegegenstand

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber den Meldegegenstand der HinSchRL nicht eins-zu-eins umgesetzt hat. Dennoch ist der sachliche Anwendungsbereich weiterhin sehr kompliziert ausgestaltet. Für hinweisgebende Personen (als zumeist juristische Laien) ist es schwer einschätzbar, welche Verstöße gemeldet werden dürfen.<sup>2292</sup> Auch die Meldestellen müssen unter Umständen aufwendige juristische Prüfungen vornehmen, um herauszufinden, ob etwa eine Meldung eines bußgeldbewehrten Verstoßes im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG oder ein sonstiger Verstoß gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 HinSchG vorliegt.<sup>2293</sup> Um den sachlichen Anwendungsbereich zu vereinfachen, sollte er im Rahmen einer überschießenden Umsetzung<sup>2294</sup> jegliche Verstöße gegen Rechtsnormen im Sinne des Art. 2 EGBGB umfassen.<sup>2295</sup> Durch die Legalitätspflicht sind Unternehmen ohnehin dazu verpflichtet, jeden substantiierten Hinweis auf einen Rechtsverstoß ernst zu nehmen und weiterzuverfolgen,<sup>2296</sup> auch die Angehörigen des öffentlichen Dienstes unterliegen gemäß Art. 33 Abs. 4 GG und Art. 20 Abs. 3 GG strengen Anforderungen an die Gesetzmäßigkeit.<sup>2297</sup> Auch der DCGK empfiehlt in A.4 Hs. 1, dass Beschäftigte die Möglichkeit haben sollen, auf Rechtsverstöße im Unternehmen hinzuweisen. Darüber hinaus könnten Verstöße gegen interne Richtlinien aufgenommen werden – eine entsprechende Erweiterung des internen Meldegegenstands sollte zumindest der DCGK in A.4 empfehlen.<sup>2298</sup>

Laut Koalitionsvertrag der Ampelkoalition sollte eigentlich auch sonstiges erhebliches Fehlverhalten, dessen Aufdeckung im besonderen öffentlichen Interesse ist, vom sachlichen Anwendungsbereich erfasst sein.<sup>2299</sup> Eine solche Regelung, die eine Harmonisierung mit § 5 Nr. 2 GeschGehG ermöglichen würde,<sup>2300</sup> sah jedoch keiner der Gesetzentwürfe<sup>2301</sup> vor.<sup>2302</sup> Vielmehr wird in der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 2 HinSchG ausdrücklich klargestellt, dass der sachliche Anwendungsbereich des HinSchG enger als § 5 Nr. 2 GeschGehG ausgestaltet ist und die Meldung

---

2292 *Bruns*, in: BeckOK ArbR, § 2 HinSchG, Rn. 50; *Dilling*, CCZ 2022, 145 (146); *Reuter*, BB 2023, 1539 (1540).

2293 Vgl. *Reuter*, BB 2023, 1539 (1540).

2294 Vgl. *Fest*, in: EuArbRK, Art. 2 HinSchRL, Rn. 47.

2295 *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 163 ff.; *Transparency Deutschland*, Stellungnahme HinSch-RefE-II, S. 2; ähnlich *Schröder*, ZRP 2020, 212 (213 f.); vgl. auch *Rudkowski*, CCZ 2013, 204 (207).

2296 *Dilling*, CCZ 2022, 145 (146); vgl. *Lüneborg*, DB 2022, 375 (379 f.).

2297 Vgl. *Stober*, DVBl 2012, 391 (397): Ausübungs- und Organisationscompliance; siehe auch *Coelln/Heuking*, DÖV 2012, 827 (831); *Güngör*, VR 2017, 289 (290).

2298 *Makowicz*, BB 2018, 556.

2299 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 88.

2300 Zu § 5 Nr. 2 GeschGehG siehe Kapitel 2: G. I. 2. c).

2301 Zu den Gesetzentwürfen siehe Kapitel 4: A.

2302 A. A. *Dzida/Seibt*, NZA 2023, 657 (660), die den Passus im Koalitionsvertrag durch die Einbeziehung der strafbewehrten und bußgeldbewehrten Verstöße als erfüllt ansehen.

unethischen Verhaltens im Rahmen des HinSchG gerade nicht genügt.<sup>2303</sup> Der Rechtsausschuss hielt in seiner Beschlussempfehlung vom 14. Dezember 2022 fest, dass in einem weiteren Gesetzgebungsprozess eine entsprechende Erweiterung geprüft werden solle.<sup>2304</sup> Diesem Aufruf sollte der Gesetzgeber nachkommen und den sachlichen Anwendungsbereich im Sinne des § 5 Nr. 2 GeschGehG um die Meldung von sonstigem Fehlverhalten, dessen Meldung oder Offenlegung im öffentlichen Interesse liegt, erweitern.<sup>2305</sup> Schließlich wird der hinter einem Fehlverhalten liegende Rechtsverstoß teilweise erst durch Ermittlungen sichtbar oder das Fehlverhalten wird nach der gesellschaftlichen Debatte anlässlich der Meldung als Rechtsverstoß eingestuft, um ähnliche Handlungen oder Unterlassungen zukünftig zu verhindern.<sup>2306</sup>

Die Regelung in § 2 Abs. 1 Nr. 10 HinSchG hinsichtlich der verfassungsfeindlichen Äußerungen von Beamten sollte der Gesetzgeber hingegen streichen.<sup>2307</sup>

Der Rechtsausschuss hielt in seiner Beschlussempfehlung vom 14. Dezember 2022 ferner fest, dass in einem weiteren Gesetzgebungsprozess geprüft werden solle, ob der Hinweisgeberschutz im Bereich der nationalen Sicherheit, der Nachrichtendienste und der Verschlussachen verbessert werden müsse.<sup>2308</sup> Zugleich solle die Bundesregierung im Bereich der Verschlussachen zügig eine unabhängige Kontrollinstanz aufbauen, die für Streitfragen hinsichtlich der materiellen Einstufung von Verschlussachen zuständig ist.<sup>2309</sup> Mehrere Stimmen forderten bereits einen solchen Bundestransparenzbeauftragten<sup>2310</sup> und selbst im Koalitionsvertrag wird eine derartige Kontrollinstanz versprochen<sup>2311</sup>. Diese Forderungen dürfen nicht in Vergessenheit geraten. Der Gesetzgeber sollte das Momentum nutzen und das HinSchG nun nach erfolgter Umsetzung der HinSchRL dahingehend weiterentwickeln. Der Bundestransparenzbeauftragte wird wegen der exzessiven Einstufung von Verschlussachen und der Gefahr der Vertuschung von Verstößen dringend benötigt.

---

2303 BT-Drs. 20/3442, S. 64.

2304 BT-Drs. 20/4909, S. 3.

2305 *Transparency Deutschland*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 2; *Whistleblower-Netzwerk*, Stellungnahme HinSch-RefE-II, S. 3.

2306 Vgl. *Whistleblower-Netzwerk*, Stellungnahme HinSch-RefE-II, S. 3, das die Vorteile am Beispiel von *Heinisch* verdeutlicht.

2307 Siehe dazu ausführlich Kapitel 4: A. III. 1. c).

2308 BT-Drs. 20/4909, S. 3.

2309 BT-Drs. 20/4909, S. 3.

2310 BT-Drs. 18/8163, S. 6 f.; BT-Drs. 19/26221, S. 9; Entschließung der 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten v. 28.11.2013; außerdem *Brockhaus/Gerdemann/Thönnies*, Verfassungsblog 7.1.2021; *Brockhaus/Gerdemann/Thönnies*, Verfassungsblog 8.8.2022; *Gerdemann*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 16; *GFF*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 3; *Thönnies*, NVwZ 2023, 1047 (1052 f.); *Transparency Deutschland*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 4; *Whistleblower-Netzwerk*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 4.

2311 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 87.

Auch wenn Deutschland bei diesen weiteren überschießenden Umsetzungen des sachlichen Anwendungsbereichs nicht an die Vorgaben der HinSchRL gebunden ist,<sup>2312</sup> sollte Deutschland auch hier denselben Schutzstandard gewährleisten; schließlich soll ein im privaten und öffentlichen Sektor einheitliches System geschaffen werden.<sup>2313</sup> Grundsätzlich muss sich natürlich die hinweisgebende Person überlegen, ob ihre Meldung zu dem gemeldeten Verhalten in einem angemessenen Verhältnis steht.<sup>2314</sup> Diese Aufgabe kann jedoch nicht vollkommen der hinweisgebenden Personen aufgebürdet werden und muss vielmehr dem juristisch kundigen Personal der jeweiligen Meldestelle obliegen. Aufgrund dessen ist der sachliche Anwendungsbereich möglichst breit zu fassen. Die Verantwortlichen der Meldestellen müssen letztendlich entscheiden, welche Folgemaßnahmen angemessen sind.<sup>2315</sup>

#### 4. Meldeprozess

##### a) Interne Meldestelle

Der Gesetzgeber muss gesetzlich klarstellen, dass für Aushilfspersonal der internen Meldestelle neben dem Vertraulichkeitsgebot aus § 8 HinSchG auch die Anforderungen des § 15 HinSchG gelten müssen. Das gilt insbesondere für Personen, die die persönliche Zusammenkunft im Sinne des § 16 Abs. 3 S. 3 HinSchG in überregional oder international tätigen Beschäftigungsgebern hilfsweise für die interne Meldestelle am Ort der hinweisgebenden Person laut Gesetzesbegründung<sup>2316</sup> übernehmen dürfen.

Die in § 15 Abs. 2 HinSchG geforderte notwendige Fachkunde der verantwortlichen Personen aller internen Meldestellenelemente (Meldekanal, Entgegennahme der Meldungen, Folgemaßnahmen) sollte durch gewisse Mindestqualifikationen sichergestellt sein.<sup>2317</sup> Entsprechende Qualifikationen müssen wegen der Kosten für kleinere Beschäftigungsgeber nicht zwingend im HinSchG verankert sein, könnten jedoch in A.4 des DCGK empfohlen werden. Zusätzlich könnte die externe Meldestelle des Bundes entsprechende Empfehlungen aussprechen, Qualifikationskriterien nennen oder sogar, beispielsweise mit den IHK, entsprechende Weiterbildungen anbieten. Es ist darauf zu achten, dass in den internen Meldestellen des privaten und öffentlichen Sektors derselbe Standard herrscht.

---

2312 Vgl. *Fest*, in: EuArbRK, Art. 2 HinSchRL, Rn. 51.

2313 A. A. wohl *Hopt*, ZGR 2020, 373 (383 f.), der bereits vor dem HinSchG in den überschießenden Bereichen eine dreistufige Meldeeskalation befürwortete.

2314 *Rudkowski*, CCZ 2013, 204 (207).

2315 Vgl. *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 164.

2316 BT-Drs. 20/3442, S. 82.

2317 Vgl. *Dilling*, CCZ 2019, 214 (223).

Der Gesetzgeber sollte in §§ 17 Abs. 1 Nr. 4 und 6, 18 HinSchG deutlich machen, dass die Prüfung der Stichhaltigkeit im Sinne der Legaldefinition des § 3 Nr. 7 HinSchG als Folgemaßnahme zu werten ist, und damit das redaktionelle Versehen korrigieren.

Die Beschäftigungsgeber sollten – wie die zuständigen Behörden nach Art. 11 Abs. 2 lit. e HinSchRL – dazu verpflichtet werden, der hinweisgebenden Person das abschließende Ergebnis der durch die Meldung angestoßenen Untersuchungen mitzuteilen. Eine solche gesetzliche Regelung würde ErwG. 57 S. 4 HinSchRL entsprechen. Wenn die Ermittlungen nach der Rückmeldefrist von drei Monaten noch nicht abgeschlossen sind, sollten die Beschäftigungsgeber die hinweisgebende Person später noch einmal über den Abschluss des Verfahrens informieren und die ergriffenen Maßnahmen schildern müssen. Ansonsten kann es passieren, dass innerhalb der Rückmeldefrist geeignete Maßnahmen ergriffen werden, aber der Beschäftigungsgeber die Maßnahmen trotz fortbestehenden Verdachts nicht fortsetzt und der Verstoß unaufgeklärt bleibt.

#### b) Externe Meldestelle

Die externen Meldestellen müssen dringend im Sinne des Art. 5 Abs. 12 i. V. m. ErwG. 65 S. 2 HinSchRL dazu verpflichtet werden, trotz Verweisung an eine andere Behörde für das weitere Vorgehen verantwortlich zu bleiben. Eine Verweisung bzw. eine Abgabe an eine andere Behörde darf entgegen den Regelungen in §§ 29 Abs. 1 Nr. 2 und 4, 31 Abs. 2 HinSchG nicht zum Verfahrensabschluss für die externe Meldestelle führen. Der Gesetzgeber muss diese unionsrechtswidrige Struktur korrigieren und klarstellen, dass die externe Meldestelle zum einen die Maßnahmen der agierenden Behörde überwachen und zum anderen die hinweisgebende Person über das Vorgehen auf dem Laufenden halten muss.

Die externen Meldestellen dürfen nicht gemäß § 28 Abs. 4 S. 5 i. V. m. § 17 Abs. 2 S. 3 HinSchG sowie § 31 Abs. 6 S. 1 HinSchG dazu befugt sein, auf die Rückmeldung hinsichtlich der Folgemaßnahmen und des Verfahrensabschlusses gänzlich zu verzichten, sofern Ermittlungen oder die Rechte der gemeldeten Person beeinträchtigt werden oder Verschwiegenheitspflichten entgegenstehen. Für eine solche Ausnahme besteht keine unionsrechtliche Grundlage in Art. 11 Abs. 2 lit. d und e, ErwG. 66 und 67 HinSchRL. Der Detailgrad der Rückmeldung liegt ohnehin im Ermessen der externen Meldestelle, sodass die Rückmeldung in dem Umfang erfolgen kann, der zugleich den Fortgang der Ermittlungen und die Rechte der gemeldeten Person im Sinne des Art. 22 HinSchRL gewährleistet.

Außerdem muss der Gesetzgeber die externen Meldestellen im Sinne des Art. 14 HinSchRL dazu verpflichten, das externe Meldeverfahren anhand der Erfah-

rungen der externen Meldestellen regelmäßig und mindestens alle drei Jahre zu überprüfen.

Der Gesetzgeber sollte das redaktionelle Versehen hinsichtlich der Stichhaltigkeitsprüfung korrigieren, indem er diese in § 28 Abs. 2 S. 2 HinSchG entfernt und lediglich auf die angemessenen Folgemaßnahmen in § 29 HinSchG verweist. Schließlich ist die Prüfung der Stichhaltigkeit gemäß §§ 3 Abs. 7, 29 Abs. 1 HinSchG von den Folgemaßnahmen erfasst.

Außerdem sollte der Gesetzgeber mahndend klarstellen, dass der mögliche Hinweis der externen Meldestellen auf die internen Meldestellen nach § 28 Abs. 1 S. 3 HinSchG nicht das Recht der hinweisgebenden Person auf eine direkte externe Meldung einschränken darf. Hierfür könnte der Wortlaut des § 7 Abs. 3 S. 3 HinSchG in einem möglichen S. 4 nach § 28 Abs. 1 S. 3 HinSchG wiederholt werden.

Die HEMBV sollte den Anforderungen der Gesetzesbegründung genügen<sup>2318</sup> und klären, wann ein Verstoß besonderer Schwere im Sinne des § 28 Abs. 5 S. 1 HinSchG sowie ein geringfügiger Verstoß im Sinne des § 31 Abs. 3 HinSchG vorliegt.

Die externen Meldestellen sollten im Rahmen ihrer Informationspflicht aus § 24 Abs. 3 HinSchG transparent darlegen müssen, wie sie ihr Personal im Sinne des § 25 Abs. 2 S. 1 HinSchG schulen. Eine solche Information kann sich vertrauensbildend auf hinweisgebende Personen auswirken und zugleich als Orientierung für Beschäftigungsgeber dienen. Anhand dieser Kriterien können externe Meldestellen auch entsprechende Mindestqualifikationen für interne Meldestellen fordern oder sogar entsprechende Schulungen für interne Meldestellen anbieten.<sup>2319</sup>

## 5. Vertraulichkeit

Die Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot in § 9 Abs. 2 S. 1 HinSchG müssen an Art. 16 Abs. 2 HinSchRL angepasst werden, indem die Weitergabe notwendig und verhältnismäßig sein muss.<sup>2320</sup>

## 6. Anonymität

Der deutsche Gesetzgeber sollte den Begriff „Anonymität“ in Abgrenzung zum Begriff „Vertraulichkeit“ definieren, da hinsichtlich der Sicherheitsanforderungen selbst unter Juristen Rechtsunsicherheit besteht. Anonym ist eine Meldung, wenn dem Empfänger die Identität der hinweisgebenden Person nicht bekannt ist. Vertraulich

---

2318 BT-Drs. 20/3442, S. 89, 100.

2319 Siehe soeben Kapitel 5: B. III. 4. a).

2320 Dilling, CCZ 2022, 145 (147).

ist eine Meldung, wenn dem Empfänger die Identität der hinweisgebenden Person bekannt ist, sie aber ohne ausdrückliche Zustimmung der hinweisgebenden Person keiner anderen Person gegenüber offengelegt werden darf.

Zudem sollte der Gesetzgeber zu der vom Rechtsausschuss vorgeschlagenen Regelung zurückkehren<sup>2321</sup> und sowohl interne als auch externe Meldestellen dazu verpflichten, anonyme Meldungen zu bearbeiten<sup>2322</sup> und anonyme Meldekanäle zu implementieren.

## 7. Schutzregelungen

### a) Voraussetzungen

#### aa) Wahlrecht zwischen interner und externer Meldung

Der Wortlaut des § 7 Abs. 1 S. 3 HinSchG muss wegen der richtlinienwidrigen Formulierung angepasst werden, um klarzustellen, dass die hinweisgebende Person jederzeit und zusätzlich zur internen Meldung eine externe Meldestelle aufsuchen darf. Der Gesetzgeber sollte sich am Wortlaut des Art. 10 HinSchRL orientieren und vorsehen, dass sich hinweisgebende Personen an die externe Meldestelle wenden dürfen, nachdem sie zuerst über interne Meldekanäle Meldung erstattet haben, oder indem sie direkt über externe Meldekanäle Meldung erstatten. Die Regelung in § 22 Abs. 1 S. 2 HinSchG wird dann überflüssig, sodass sie ersatzlos entfallen kann.

In der Gesetzesbegründung zu den Bußgeldvorschriften in § 40 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 5 HinSchG ist klarzustellen, dass die Vorschrift allein der Umsetzung von Art. 23 Abs. 1 lit. a HinSchRL dient; die Vorgabe in Art. 23 Abs. 1 lit. c HinSchRL wurde entgegen der Begründung zu § 40 Abs. 2 Nr. 1 HinSchG<sup>2323</sup> in Deutschland nicht umgesetzt: Personen, die mutwillige Gerichtsverfahren gegen hinweisgebende Personen oder die weiteren geschützten Personen anstrengen, werden nicht sanktioniert.<sup>2324</sup>

Die Regelung zum Dienstweggebot in § 125 Abs. 3 BBG sollte dahingehend ergänzt werden, dass auch Beamte, die eine Anzeige nach § 67 Abs. 2 Nr. 3 BBG vornehmen, von der Einhaltung des Dienstwegs befreit sind. Die Länder müssen ihre Vorschriften zum Dienstweggebot ohnehin noch an die Regelung des § 125 Abs. 3 BBG

---

2321 BT-Drs. 20/4909, S. 24, 30.

2322 So bereits vor dem Gesetzgebungsverfahren *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 137; *Dilling*, CCZ 2019, 214 (224); *Hommel*, CCZ 2021, 95 (96); *Schmolke*, NZG 2020, 5 (11); a. A. *Sixt*, Whistleblowing im Spannungsfeld, S. 367, 380 f.

2323 BT-Drs. 20/3442, S. 98.

2324 Siehe dazu Kapitel 4: A. VII. 1. a) aa); Kapitel 4: A. VII. 2. a) und Kapitel 4: A. VII. 2. e).

anpassen und können eine entsprechende Ausnahme für Anzeigen nach § 37 Abs. 2 Nr. 3 BeamStG direkt einfügen.<sup>2325</sup>

#### bb) Hinreichender Grund zur Annahme

Der Gesetzgeber sollte auf den unbestimmten Rechtsbegriff des „hinreichenden Grundes zur Annahme“ verzichten und darauf abstellen, dass die hinweisgebende Person im guten Glauben handeln muss.<sup>2326</sup> So kann auf die etablierten Sorgfaltsmaßstäbe zurückgegriffen werden (vgl. § 932 Abs. 2 BGB).

#### cc) Zuständigkeit der Meldestelle

Meldet eine Person einen Verstoß einer unzuständigen Behörde oder nutzt einen falschen Meldekanal, sollte die Behörde die Meldung an die zuständige externe Meldestelle oder den zuständigen Mitarbeiter weiterleiten müssen, ohne dass der hinweisgebenden Person bei einer ansonsten schutzwürdigen externen Meldung Nachteile entstehen – erst recht nicht wegen Indiskretionen oder Fehlern bei der Weiterleitung seitens der Behörde.<sup>2327</sup> Ein effektiver Hinweisgeberschutz gebietet eine solche Regelung und folgt nach der hier vertretenen Ansicht auch aus Art. 6 Abs. 1 lit. b i. V. m. Art. 10 i. V. m. Art. 11 Abs. 6, 12 Abs. 3 HinSchRL.

Die hinweisgebende Person sollte unter Umständen auch geschützt werden, wenn sie sich intern an eine andere Stelle als die interne Meldestelle wendet. Bei einer Meldung an einen falschen internen Adressaten besteht zwar sowohl für die hinweisgebende als auch die gemeldete Person die Gefahr, dass ihre Identität bewusst oder leichtfertig wegen mangelnder Erfahrung aufgedeckt wird.<sup>2328</sup> Der Beschäftigungsgeber könnte außerdem damit konfrontiert werden, dass sich Personen missbräuchlich auf den Hinweisgeberschutz berufen und angebliche (mündliche) Meldungen gegenüber Kollegen, Vorgesetzten oder anderen Personen vorschieben.<sup>2329</sup> Dennoch ist es nicht gerechtfertigt, einer Person den Schutz des HinSchG zu versagen, wenn sie sich entweder irrtümlich an eine nicht zuständige Person oder Abteilung wendet oder ganz bewusst eine unzuständige Stelle aufsucht, weil sie dieser besonders vertraut. Aufgrund dessen sollte im Wege der Abwägung differenziert werden.<sup>2330</sup>

---

2325 Tölle, ZRP 2022, 156 (157 f.); *Transparency Deutschland*, Stellungnahme LT NRW-Drs. 18/5468, S. 1.

2326 *Steinhauser/Kreis*, EuZA 2021, 422 (435).

2327 Ähnlich *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 81; *Steinhauser/Kreis*, EuZA 2021, 422 (437); vgl. auch *Becker*, Anzeigerecht und Anzeigepflicht, S. 91 f.; *Kreis*, Whistleblowing als Beitrag zur Rechtsdurchsetzung, S. 177 f.

2328 Vgl. *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 76.

2329 *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 76 f.

2330 Vgl. *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 77 ff. Generell Schutz bei einer internen Meldung an den Vorgesetzten oder die Personalabteilung außerhalb des Meldekanals fordernd *Euro-cadres*, Resolution 17.10.2019, S. 1.

Es muss berücksichtigt werden, ob die hinweisgebende Person in guten Glauben annehmen durfte, dass die von ihr gewählte Person oder Abteilung als Kontaktstelle fungiert bzw. Folgemaßnahmen ergreift.<sup>2331</sup> Es sollte auch eine Rolle spielen, wie stark die interne Meldestelle von dem Beschäftigungsgeber beworben wurde und der Belegschaft vertraut war. So können Beschäftigungsgeber selbst dem Risiko entgegenwirken, unberechtigtweise mit Schutzforderungen konfrontiert zu werden.

Darüber hinaus ist das Verhältnis zu den bereichsspezifischen Meldestellen entsprechend den unten aufgeführten Ausführungen zu korrigieren.<sup>2332</sup>

## b) Maßnahmen

### aa) Strafflosigkeit und Haftungsbeschränkung

Zur Klarstellung sollte der Gesetzgeber auch in § 3 Abs. 2 GeschGehG oder § 5 GeschGehG erwähnen, dass die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen bei einer Meldung oder Offenlegung nach dem HinSchG gestattet ist.<sup>2333</sup> Nur so wird eine rechtssichere Anwendung beider Gesetze gewährleistet. Hierfür könnte sich der Gesetzgeber an der Formulierung in § 67 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BBG, § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BeamtStG orientieren, indem die Offenlegung eines Geschäftsgeheimnisses gestattet ist bzw. nicht unter die Verbote des § 4 GeschGehG fällt, soweit Informationen unter den Voraussetzungen des HinSchG an eine zuständige Meldestelle gemeldet oder offengelegt werden.

Außerdem sollte der Gesetzgeber den Notwendigkeitsvorbehalt in §§ 6 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, 35 Abs. 2 HinSchG entfernen.<sup>2334</sup> Wie bereits ausgeführt,<sup>2335</sup> hat dieser neben der allgemeinen Schutzvoraussetzung in § 33 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 2 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 HinSchG keine eigenständige Bedeutung.

### bb) Schadensersatz

Der Gesetzgeber muss zu der vom Rechtsausschuss vorgeschlagenen Regelung in § 37 Abs. 1 S. 2 HinSchG zurückkehren<sup>2336</sup> und einen Schadensersatzanspruch für Nichtvermögensschäden schaffen, um Art. 21 Abs. 8, ErwG. 94 S. 3 HinSchRL umzusetzen.

---

2331 Colneric/Gerdemann, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 79 f.; vgl. auch Graser, Whistleblowing, S. 216.

2332 Siehe Kapitel 5: B. IV.

2333 Colneric/Gerdemann, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 28 f., 173; Steinhauser/Kreis, EuZA 2021, 422 (434).

2334 So auch Siemes, Whistleblowing-RL, S. 122; Transparency International, Position Paper 1/2019, S. 6; a. A. Colneric/Gerdemann, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 173.

2335 Siehe Kapitel 4: A. VII. 2. b) cc).

2336 Siehe BT-Drs. 20/4909, S. 37.

cc) Sanktionen

Die Vorgabe in Art. 23 Abs. 1 lit. c HinSchRL wurde entgegen der Begründung zu § 40 Abs. 2 Nr. 1 und 3 HinSchG<sup>2337</sup> in Deutschland nicht umgesetzt, da die Anstrengung mutwilliger Gerichtsverfahren keine Erwähnung findet. In der Gesetzesbegründung zu § 40 Abs. 2 Nr. 1 und 3 HinSchG ist klarzustellen, dass die Vorschriften allein der Umsetzung von Art. 23 Abs. 1 lit. a bzw. lit. b HinSchRL dienen.<sup>2338</sup> Wegen der Appellfunktion sollte der Gesetzgeber im Sinne des Art. 23 Abs. 1 lit. c HinSchRL denjenigen separat sanktionieren, der mutwillige Gerichtsverfahren gegen hinweisgebende und die weiteren geschützten Personen anstrengt.

dd) Hilfsangebote

Es ist zu begrüßen, dass Deutschland durch die externe Meldestelle beim BfJ über eine zentrale externe Meldestelle verfügt, die der Gesetzgeber als „one-stop-shop“<sup>2339</sup> begriff. So wird der hinweisgebenden Person zumindest die juristische Prüfung der Frage abgenommen, welche externe Meldestelle tatsächlich für den Verstoß zuständig ist.

Eine neue unabhängige Unterstützungsbehörde könnte als Lotse fungieren und eine Schutzinstanz für hinweisgebende Personen darstellen. Die Aufgabe könnte gegebenenfalls zusätzlich von der externen Meldestelle des BfJ übernommen werden. Als Vorbilder können etwa der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs<sup>2340</sup> oder die Antidiskriminierungsstelle dienen. International kann etwa der *Défenseur des droits* in Frankreich als Vorbild herangezogen werden,<sup>2341</sup> der potenziellen hinweisgebenden Personen als unabhängige Verwaltungsbehörde bei Unsicherheiten als Anlaufstelle dient, die hinweisgebenden Personen an die zuständigen Behörden weiterleitet und die Rechte und Freiheiten der hinweisgebenden Personen sicherstellt.<sup>2342</sup>

Die jeweilige Unterstützungsbehörde sollte verständlich über die Rechtslage aufklären. Über die Beratungs- und Informationspflichten aus § 24 Abs. 2 bis 4 HinSchG hinaus sollten auch die bereichsspezifischen Regelungen und die Rechtslage außerhalb des Anwendungsbereichs des HinSchG erläutert werden, damit potenziell hinweisgebende Personen die Risiken abwägen können. Neben den externen Meldestel-

---

2337 BT-Drs. 20/3442, S. 98.

2338 Siehe dazu bereits Kapitel 5: B. III. 7. a) aa).

2339 BT-Drs. 20/3442, S. 35, 83.

2340 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige *Schloussen*, S. 33.

2341 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige *Schloussen*, S. 33.

2342 Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Nr. 5 Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

len des HinSchG sollten dementsprechend auch die bereichsspezifischen externen Meldestellen vorgestellt werden.

Damit hinweisgebende Personen aus Angst und Unwissenheit keinen Rechtsanwalt aufsuchen müssen, sollte die Unterstützungsbehörde entgegen der Regelung in § 6 Abs. 3 HEMBV auch eine individuelle Rechtsberatung anbieten.<sup>2343</sup> Im Rahmen dieser von ErWG. 89 S. 6 HinSchRL angeregten Rechtsberatung kann die Unterstützungsbehörde die hinweisgebende Person entsprechend der Option in Art. 20 Abs. 1 lit. b HinSchRL auch bei der Frage unterstützen, ob die Meldung im sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG liegt und ob die erforderliche Sorgfalt angewandt wurde. So kann sich die potenziell hinweisgebende Person vor einer Meldung erkundigen, ob sie die Schutzvoraussetzungen erfüllt und eine entsprechende Bescheinigung verlangen.<sup>2344</sup> Eine ähnliche Regelung besteht für die BaFin bereits in § 8 Abs. 2 S. 2 BaFinHwgebV. Ist ein externer Rechtsanwalt für einen Beschäftigungsgeber als Ombudsperson tätig, sollte dieser als Organ der Rechtspflege auch eine solche Bescheinigung ausstellen können. Daneben sollten zivilgesellschaftliche Organisationen (z. B. Transparency International Deutschland e. V., Whistleblower-Netzwerk e. V.) die Möglichkeit im Sinne des Art. 20 Abs. 3 i. V. m. ErWG. 89 S. 7 HinSchRL bekommen, eine individuelle Beratung anzubieten.<sup>2345</sup> Derzeit gelten sie weder als interne noch als externe Meldestellen, sodass hinweisgebende Personen gegebenenfalls aus dem Schutzbereich des HinSchG fallen, wenn sie sich an eine zivilgesellschaftliche Organisation wenden.<sup>2346</sup> Vorbild könnte die Arbeit des Weisser Ring e. V. sein, der Geschädigte von Straftaten mithilfe von Opferbetreuern informativ und finanziell unterstützt sowie Kontakt zu Rechtsanwälten und Psychotherapeuten herstellt.<sup>2347</sup> Verfügt eine solche zivilgesellschaftliche Organisation über Volljuristen als beratende Mitarbeiter, so sollten diese ebenfalls eine entsprechende Bescheinigung ausstellen dürfen. Wichtig ist, dass diese Bescheinigung zügig ausgestellt wird, da die Meldung eines Verstoßes durchaus dringend sein kann.<sup>2348</sup>

Daneben sollte die Unterstützungsbehörde eine generelle Beschwerdemöglichkeit am Vorbild des Art. 61 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 GwRL-IV bzw. § 53 Abs. 5a GwG vorsehen, damit hinweisgebende Personen eine Behörde über die nach einer internen oder externen Meldung erlittenen Repressalien informieren können.

---

2343 Dilling, CCZ 2019, 214 (216); vgl. *Transparency Deutschland*, Stellungnahme LT NRW-Drs. 18/5468, S. 2.

2344 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige Schloussen, S. 33; Dilling, CCZ 2019, 214 (216, 224); vgl. *Transparency Deutschland*, Stellungnahme LT NRW-Drs. 18/5468, S. 2.

2345 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige Schloussen, S. 33 f.; *Transparency Deutschland*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 8 f.

2346 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige Schloussen, S. 33 f.

2347 *Transparency Deutschland*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 8 f.

2348 Dilling, CCZ 2019, 214 (216, 224).

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung mithilfe der externen Meldestellen eine Meldekultur in Deutschland etablieren, die sich auf berufliche Kontexte konzentriert und nicht zum Denunzieren anregt.<sup>2349</sup> Es ist vergleichbar mit der Vorgehensweise in Unternehmen, in denen interne Meldestellen auch nicht ohne Kommunikationskonzepte funktionieren. Die Unterstützungsbehörde sollte die Bürger über die Beratungs- und Informationspflichten aus § 24 Abs. 2 bis 4 HinSchG hinaus für das Phänomen Whistleblowing sensibilisieren. Die eventuell zukünftig existierenden externen Meldestellen der Länder könnten den Bund unterstützen und entsprechende Aufklärungsarbeit auf Landesebene leisten.<sup>2350</sup> Durch die Erfahrungen mit Spitzelnetzwerken im Nationalsozialismus und in der DDR hat ein Teil der Bevölkerung gegenüber hinweisgebenden Personen weiterhin Vorurteile.<sup>2351</sup> Diese können durch Aufklärung abgebaut werden, indem die Bürger die widerstreitenden Interessen und den Nutzen von Verstoßmeldungen verstehen, hinweisgebende Personen für ihre Zivilcourage schätzen und die Notwendigkeit von Meldestellen erkennen.<sup>2352</sup> Die Aufklärungsarbeit sollte sich nicht auf eine Webseite beschränken, sondern aktive Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Informationsfilme, Social-Media-Kampagnen, Plakate oder Broschüren) einbeziehen.

Die Unterstützungsbehörde sollte auch dafür verantwortlich sein, die Regelungen zum Hinweisgeberschutz unter anderem auf Grundlage der Jahresberichte aus § 26 HinSchG regelmäßig zu evaluieren und gegebenenfalls für Verbesserungen zu plädieren.<sup>2353</sup>

Darüber hinaus sollten die bei der Durchsetzung des HinSchG anfallenden Geldstrafen und Bußgelder in einen Unterstützungsfond fließen, um hinweisgebende Personen im Sinne des Art. 20 Abs. 2 HinSchRL bei Gerichtsverfahren finanziell zu helfen oder um auf Repressalien beruhende finanzielle oder gesundheitliche Probleme auszugleichen.<sup>2354</sup> Hierfür könnten z. B. der Fonds Sexueller Missbrauch<sup>2355</sup> oder das

---

2349 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige *Schloussen*, S. 33; vgl. *Transparency Deutschland*, Stellungnahme LT NRW-Drs. 18/5468, S. 2. Siehe dazu bereits Kapitel 1: B. IV.

2350 Vgl. *Transparency Deutschland*, Stellungnahme LT NRW-Drs. 18/5468, S. 2.

2351 Siehe Kapitel 1: B. IV.

2352 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige *Schloussen*, S. 33; *Transparency Deutschland*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 8 f.; *Transparency Deutschland*, Stellungnahme LT NRW-Drs. 18/5468, S. 2.

2353 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige *Schloussen*, S. 33; vgl. auch Ministerkomitee des Europarats, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Protection of Whistleblowers, 30.4.2014, S. 10, 42.

2354 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige *Schloussen*, S. 34; *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 125; *Transparency Deutschland*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 8 f.; *Transparency Deutschland*, Stellungnahme LT NRW-Drs. 18/5468, S. 2; *Whistleblower-Netzwerk*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 8 ff.; vgl. auch *Deiseroth*, Blätter 2/2000, 188 (198), der bereits im Jahr 2000 zumindest private Fonds auf vereinsrechtlicher Basis forderte, sowie *Hauptmann/Klarmann*, SpuRt 2019, 190 (197), die für einen „Hinweisgeber-Fonds“ im Sportbereich plädieren.

Opferentschädigungsgesetz als Vorbild dienen. Daneben könnten auch gemeldete Personen bei den Rechtsbeistandskosten oder kleine und mittlere Unternehmen bei internen Ermittlungen finanziell unterstützt werden.<sup>2356</sup> Die Unterstützungsbehörde könnte für die erforderliche Einzelfallprüfung zuständig sein, um Finanzmittel zielgerichtet auszuzahlen.<sup>2357</sup>

Intern sollten die Beschäftigungsgeber im Sinne des § 127 Abs. 6 SeeArbG<sup>2358</sup> dazu verpflichtet werden, Beschäftigte mit der Aushändigung des Arbeitsvertrags über die interne Meldestelle zu informieren. Daneben sollte der DCGK in A.4 empfehlen, dass Beschäftigungsgeber entsprechend des § 127 Abs. 2 SeeArbG<sup>2359</sup> neben der internen Meldestelle einen Beschäftigten als unparteiische Vertrauensperson benennen. Die Vertrauensperson muss der hinweisgebenden Person unparteiischen Rat zu einer Meldung erteilen und ihr bei der Meldung behilflich sein. Daneben könnte der hinweisgebenden Person am Vorbild des § 127 Abs. 3 SeeArbG ausdrücklich das Recht eingeräumt werden, sich von einem Beschäftigten des Vertrauens oder von einem Rechtsanwalt während des internen oder externen Meldeverfahrens begleiten zu lassen.

### c) Gemeldete Person

Der Gesetzgeber sollte die unternehmensinternen Untersuchungen regeln und im Zuge dessen im Sinne des Art. 22 Abs. 1 HinSchRL die Verantwortlichen dazu verpflichten, ein faires Verfahren sicherzustellen. Im Rahmen dessen sollte der Gesetzgeber vorsehen, dass die gemeldete Person grundsätzlich über die Meldung informiert wird, das Recht auf Anhörung, Verteidigung und Akteneinsicht gewährt bekommt, von der Unschuldsvermutung und Selbstbelastungsfreiheit profitiert sowie entsprechend belehrt wird.<sup>2360</sup>

## 8. Finanzielle Anreize

Trotz der positiven Erfahrungen der USA mit externen Belohnungszahlungen<sup>2361</sup> dürfen die rechtskulturellen Unterschiede zwischen den USA und Deutschland durch die Erfahrungen mit staatlich gesteuerten Spitzelnetzwerken während des Na-

---

2355 Wortprotokoll Rechtsausschuss 20/27, 19.10.2022, Sachverständige *Schloussen*, S. 34; *Transparency Deutschland*, Stellungnahme HinSchG-RefE-II, S. 8.

2356 *Dilling*, CCZ 2019, 214 (224).

2357 Vgl. *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 125.

2358 Siehe Kapitel 4: B. IV. 1. d).

2359 Siehe Kapitel 4: B. IV. 1. d).

2360 Vgl. *Dilling*, CCZ 2020, 132 (138); *Klaas*, CCZ 2019, 163 (166); *Simonet*, Implementierung interner Whistleblowingsysteme, S. 121; *Thüsing/Forst*, in: Beschäftigtendatenschutz und Compliance, § 6, Rn. 65.

2361 Siehe Kapitel 1: C. VIII.

tionalsozialismus und der DDR nicht unberücksichtigt bleiben<sup>2362</sup> – da sich Whistleblowing stets im Spannungsfeld zwischen Denunziantentum und Loyalität bewegt, sind die Vorurteile gegenüber dem Phänomen weiterhin vorhanden.<sup>2363</sup> Darüber hinaus hat der deutsche Gesetzgeber durch das Officialprinzip in § 152 Abs. 1 StPO grundsätzlich keine Mitwirkung des Bürgers an der staatlichen Strafverfolgung vorgesehen,<sup>2364</sup> weswegen auch keine allgemeine Pflicht zur Anzeige geplanter Straftaten besteht<sup>2365</sup> und der Rückgriff auf Informanten und Vertrauenspersonen mangels gesetzlicher Regelung nur ausnahmsweise zulässig ist<sup>2366</sup>. Laut *Pittroff* sind die Erfolge finanzieller Anreize aus ökonomischer Sicht zudem im Zusammenhang mit dem jeweiligen Corporate-Governance-System zu betrachten: Im angloamerikanischen System, das primär die Ziele der Aktionäre verfolgt (Shareholder-orientiert), bindet sich ein Mitarbeiter aufgrund geringer Mitbestimmungsmöglichkeiten weniger langfristig an ein Unternehmen (Exit-System) als im deutschen System (Voice-System), in dem alle am Unternehmen beteiligten Interessen berücksichtigt werden (Stakeholder-orientiert).<sup>2367</sup> In der Folge stellt der Kündigungsschutz in Voice-Systemen ein effektiveres Mittel als in Exit-Systemen dar, wohingegen ein finanzieller Anreiz effektiver in Exit-Systemen wirkt.<sup>2368</sup>

Dennoch ist es nicht auszuschließen, dass externe Anreizzahlungen auch in Deutschland positive Effekte haben könnten und sich die Bürger nach einer gewissen Zeit mit den finanziellen Prämien arrangieren.<sup>2369</sup> Zuerst sollten jedoch die widerstreitenden Interessen<sup>2370</sup> durch einen verständlichen und funktionierenden Rechtsrahmen in Ausgleich gebracht werden – beim HinSchG besteht diesbezüglich noch Nachholbedarf, wie dieses Kapitel zeigt. Die Bundes- und Landesregierungen müssen Aufklärungsarbeit leisten, um Vorurteile abzubauen und in Deutschland

---

2362 *Buchert*, CCZ 2013, 144 (147); *Fleischer/Schmolke*, NZG 2012, 361 (364); *Granetzny/Krause*, CCZ 2020, 29 (30); *Schmolke*, ZGR 2019, 876 (915); vgl. auch *Schemmel/Ruhmannseder/Witzigmann*, Hinweisgebersysteme, § 1, Rn. 68; *Simonet*, Implementierung interner Whistleblowingsysteme, S. 6 f.; *Wisskirchen/Körber/Bissels*, BB 2006, 1567 (1570 f.).

2363 *Buchert*, CCZ 2013, 144 (145).

2364 *Peters*, in: MüKo StPO, § 152, Rn. 21; *Buchert*, CCZ 2013, 144 (147). *Granetzny/Krause*, CCZ 2020, 29 (33) nehmen durch die Zahlung externer Anreize einen Bruch des Officialprinzips an. *Pfeifle*, Finanzielle Anreize für Whistleblower, S. 130, stellt jedoch zurecht fest, dass die Behörde das Ermittlungsverfahren durch die Auslobung von Prämien für sachdienliche Hinweise nicht aus der Hand gibt und dass das Officialprinzip somit nicht verletzt wird.

2365 Siehe Kapitel 2: G.

2366 *Buchert*, CCZ 2013, 144 (147); *Granetzny/Krause*, CCZ 2020, 29 (33); vgl. auch *Heinrichs/Weingast*, in: KK-StPO, § 110a, Rn. 9.

2367 *Pittroff*, ZWH 2014, 417 (418 f.).

2368 *Pittroff*, ZWH 2014, 417 (420 f.); siehe zu der Auswirkung von Verlusten und Gewinnen auf die Whistleblowingabsicht auch *Oelrich*, BuR 1/2019, 175 (199).

2369 Vgl. *Fleischer/Schmolke*, NZG 2012, 361 (365) mit Vergleich zur Einführung des kartellrechtlichen Kronzeugenprogramms; vgl. auch *Pfeifle*, Finanzielle Anreize für Whistleblower, S. 155 f.

2370 Siehe Kapitel 1: B.

eine Meldekultur zu etablieren.<sup>2371</sup> Erst nach daran anschließenden Evaluierungen des Meldeverhaltens und speziell auf Deutschland zugeschnittenen Studien sollten externe Belohnungszahlungen interdisziplinär (z. B. mit Juristen, Ökonomen, Soziologen und Psychologen)<sup>2372</sup> diskutiert werden.<sup>2373</sup>

Auch hinsichtlich der internen Anreizzahlungen überwiegt die Befürchtung, dass die Zahl missbräuchlicher Meldungen ansteigen könnte und sich ein Klima der gegenseitigen Kontrolle und des Misstrauens innerhalb des Beschäftigungsgebers entwickelt.<sup>2374</sup> Ungeachtet der rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit interner Anreize<sup>2375</sup> ist Beschäftigungsgebern zu empfehlen, sich bis zu einem Sinneswandel in Deutschland mit solchen internen Prämien zurückzuhalten.<sup>2376</sup>

#### IV. Weitgehende Integration und Löschung der bereichsspezifischen Regelungen

Aufbauend auf der Analyse in Kapitel 4: D. II. folgt eine detaillierte Empfehlung, wie der Gesetzgeber mit den einzelnen bereichsspezifischen Vorschriften in einer möglichen Novelle des HinSchG verfahren sollte. Ziel ist es, das Hinweisgeberschutzrecht durch Rechtsvereinigung zu vereinfachen und zugleich einen flächendeckenden, einheitlichen Schutz sicherzustellen. Hierfür sollten die bereichsspezifischen Vorschriften ohne spezifische Regelungen weitgehend entfernt und im HinSchG integriert werden.<sup>2377</sup> Des Weiteren sollten die unionsrechtlichen Grundlagen für die Auslegung der einzelnen Bestimmungen leichter erkennbar sein.

Allgemein sollte der Gesetzgeber zur Umsetzung des Art. 3 Abs. 1 HinSchRL vorab klarstellen, dass spezifische Regelungen der bereichsspezifischen Vorschriften mit unionsrechtlichem Hintergrund fortbestehen und die Meldeverfahren der bereichsspezifischen Meldestellen im Übrigen durch das HinSchG ergänzt werden. Hierfür könnte der Wortlaut von § 4 Abs. S. 1 und 2 HinSchG bestehen bleiben, sofern die Auslegung des Gesetzgebers im Rahmen der amtlichen Begründung der Novelle korrigiert wird.

---

2371 Vgl. *Schloussen*, *comply 3/2020*, 56 (58); *Transparency Deutschland*, Stellungnahme LT NRW-Drs. 18/5468, S. 2. Siehe dazu auch Kapitel 1: B. IV. und Kapitel 5: B. III. 7. b) dd).

2372 Vgl. *Herold*, *Whistleblower*, S. 34.

2373 Vgl. *Chwolka/Oelrich*, *BFuP 4/2020*, 445 (467); *Schloussen*, *comply 3/2020*, 56 (58). Siehe auch *Herold*, *Whistleblower*, S. 126, der auf das Forschungsdefizit in Deutschland aufmerksam macht und vor einer Generalisierung internationaler Studienergebnisse aufgrund der kulturellen und rechtlichen Unterschiede warnt. Zur rechtlichen Möglichkeit externer Prämien siehe etwa *Granetzny/Krause*, *CCZ 2020*, 29 (33 f.); *Pfeifle*, *Finanzielle Anreize für Whistleblower*, S. 124 ff.

2374 *Buchert*, *CCZ 2013*, 144 (146); *Schemmel/Ruhmannseder/Witzigmann*, *Hinweisgebersysteme*, § 5, Rn. 86.

2375 Siehe Kapitel 4: A. VIII.

2376 Vgl. *Buchert*, *CCZ 2013*, 144 (146); *Pittroff*, *Whistle-Blowing-Systeme*, S. 102; *Schemmel/Ruhmannseder/Witzigmann*, *Hinweisgebersysteme*, § 5, Rn. 86.

2377 Vgl. *Forst*, *EuZA 2020*, 283 (291 f.); *Steinhauser/Kreis*, *EuZA 2021*, 422 (434).

## 1. Interne Meldestellen

### a) Unionsrechtliche Regelungen

#### aa) Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO

Mangels spezifischer Vorgaben in Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO ist im HinSchG nur zu erwähnen, dass Zentralverwahrer im Sinne des Art. 2 Nr. 1 i. V. m. Abschn. A des Anhangs der ZenVerwahrVO unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen nach dem HinSchG einrichten bzw. vorhandene interne Meldestellen entsprechend erweitern müssen. Hierfür muss der Gesetzgeber Zentralverwahrer in § 12 Abs. 3 HinSchG aufnehmen und zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle erwähnen, dass § 12 Abs. 3 HinSchG dahingehend auszulegen ist. Außerdem sollte in der Gesetzesbegründung vermerkt werden, dass diese Ausnahme der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. vii der HinSchRL dient.

#### bb) Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO

Mangels spezifischer Vorgaben in Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO ist im HinSchG nur zu erwähnen, dass Gegenparteien im Sinne des Art. 3 Nr. 2 WertFinGeVO unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen nach dem HinSchG einrichten bzw. vorhandene interne Meldestellen entsprechend erweitern müssen. Hierfür ist zumindest in der amtlichen Begründung des Änderungsgesetzes vorzusehen, dass § 12 Abs. 3 Nr. 5 HinSchG dahingehend auszulegen ist. Außerdem sollte in der Gesetzesbegründung vermerkt werden, dass diese Ausnahme der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. ix der HinSchRL dient.

#### cc) Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO

Der Gesetzgeber sollte Administratoren im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Nr. 6 BenchmarkVO in § 12 Abs. 3 HinSchG aufnehmen und unter Verweis auf Art. 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil I Buchst. B Ziff. xiv HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl verpflichten, interne Meldestellen nach dem HinSchG einzurichten bzw. vorhandene interne Meldestellen entsprechend zu erweitern.

#### dd) Art. 21 Abs. 2 GeldTransVO

Der Gesetzgeber sollte anstelle eines zusätzlichen bloßen Verweises in § 4 Abs. 1 S. 1 HinSchG klar im Gesetzestext benennen, dass interne Meldestellen von Zahlungsdienstleistern des Art. 3 Nr. 5 GeldTransVO entgegen den fakultativen Regelun-

gen in § 16 Abs. 1 S. 3 bis 5 HinSchG zum einen für sonstige natürliche Personen mit beruflichem Kontakt zum Beschäftigungsgeber erreichbar sein müssen und zum anderen dazu verpflichtet sind, anonyme Meldungen zu ermöglichen und zu bearbeiten. Die Regelung hinsichtlich der anonymen Meldemöglichkeit muss gewiss nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung<sup>2378</sup> im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, eine solche verpflichtend einzuführen.

Das HinSchG muss die Zahlungsdienstleister im Sinne des Art. 3 Nr. 5 GeldTransVO darüber hinaus unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Einrichtung bzw. Erweiterung der internen Meldestellen im Sinne des HinSchG verpflichten. Hierfür ist ein Verweis auf die Zahlungsdienstleister im Sinne des Art. 3 Nr. 5 GeldTransVO in § 12 Abs. 3 HinSchG einzufügen und zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle zu vermerken, dass diese Regelung entsprechend auszulegen ist und der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 2 Ziff. ii der HinSchRL dient.

#### ee) Art. 5 ZivLuftMeldVO

Der Gesetzgeber sollte den bloßen Verweis auf Art. 4 und 5 ZivLuftMeldVO in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 HinSchG entfernen und anstelle dessen im Gesetzestext klar benennen, dass das System der freiwilligen Meldungen aus Art. 5 ZivLuftMeldVO durch die Regelungen des HinSchG zum Meldeprozess<sup>2379</sup>, zur Vertraulichkeit<sup>2380</sup> und zum Schutz von hinweisgebender und gemeldeter Person<sup>2381</sup> ergänzt wird. Hierfür muss das HinSchG die Organisationen im Sinne des Art. 2 Nr. 8 ZivLuftMeldVO unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl dazu verpflichten, ausnahmsweise zwei interne Meldestellen zu implementieren: Eine Meldestelle muss den Anforderungen der ZivLuftMeldVO und den zusätzlichen Vorgaben des HinSchG gerecht werden und ist allein für sicherheitsbezogene Informationen im Sinne der ZivLuftMeldVO zuständig; die andere interne Meldestelle muss den Vorgaben des HinSchG entsprechen und Meldungen im Sinne des sachlichen Anwendungsbereichs des HinSchG entgegennehmen. Um diese Sonderregelung von den anderen Verweisen in § 12 Abs. 3 HinSchG abzugrenzen, sollte § 12 Abs. 3 HinSchG unterteilt oder ein weiterer Absatz in § 12 HinSchG eingefügt werden. In der amtlichen Begründung der Novelle ist zu erwähnen, dass diese Regelung der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 (analog) i. V. m. Anhang Teil II Buchst. B i, ErwG. 68 S. 2 der HinSchRL dient.

---

2378 Siehe Kapitel 5: B. III. 6.

2379 Siehe Kapitel 4: A. IV. 1.

2380 Siehe Kapitel 4: A. V.

2381 Siehe Kapitel 4: A. VII.

ff) Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO

Der Gesetzgeber sollte den Verweis auf Art. 32 MarktMissVO als vermeintlich spezifische Norm zu internen Meldestellen in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 HinSchG entfernen.

b) Nationale Umsetzungsnormen

aa) § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG

Der Gesetzgeber sollte den Verweis auf § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 1 HinSchG entfernen. Das HinSchG muss jedoch fordern, dass Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1, Abs. 1a S. 1 KWG unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne des HinSchG implementieren bzw. ihre interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen. Dafür ist zumindest in der amtlichen Begründung des Änderungsgesetzes vorzusehen, dass § 12 Abs. 3 Nr. 4 Alt. 1 HinSchG dahingehend auszulegen ist. In der Gesetzesbegründung ist außerdem anzuführen, dass diese Ausnahme für Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute der Umsetzung von Art. 71 Abs. 3 EigKapRL, Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO, Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II, Art. 65 Abs. 3 ZenVerwahrVO, Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO und Art. 41 Abs. 4 der ProspektVO sowie Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. iv, v, vi, vii, viii und xi der HinSchRL dient. Zudem wäre in der amtlichen Begründung zu erwähnen, dass Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute gegebenenfalls die Vorgaben des § 25b KWG beachten müssen, wenn sie Teile der internen Meldestelle im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 1 Alt. 3 HinSchG an Drittanbieter auslagern.

Der redundante Verweis auf Wertpapierdienstleistungsunternehmen im Sinne des § 2 Abs. 10 WpHG in § 12 Abs. 3 Nr. 1 HinSchG sollte entfernt werden. In der amtlichen Begründung der Novelle sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass die Pflicht der Wertpapierdienstleistungsunternehmen, bei denen es sich um Kredit- oder Finanzdienstleistungsinstitute handelt, von der Regelung in § 12 Abs. 3 Nr. 4 Alt. 1 HinSchG erfasst ist.

Im Rahmen des § 9 Abs. 2 HinSchG sollte vermerkt werden, dass das Auskunfts- und Prüfungsrecht der BaFin gemäß § 44 Abs. 1 S. 1 und 2 KWG ebenso eine notwendige und verhältnismäßige Pflicht im Rahmen von Untersuchungen durch eine nationale Behörde entsprechend des Art. 16 Abs. 2 HinSchRL darstellen kann.

Der Wortlaut des § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG sollte daraufhin entfernt und durch einen Verweis auf die interne Meldestelle des HinSchG und die generelle Implementierungspflicht von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute ersetzt werden. So würde weiterhin klargestellt, dass eine interne Meldestelle Bestandteil einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation im Sinne des § 25a Abs. 1 S. 1 KWG ist.

bb) § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 9 KAGB

Der Gesetzgeber sollte den Verweis auf § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 9 KAGB in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 Alt. 1 HinSchG entfernen. Das HinSchG muss Kapitalverwaltungsgesellschaften im Sinne des § 17 Abs. 1 S. 1 KAGB jedoch unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Einrichtung bzw. Erweiterung der internen Meldestellen im Sinne des HinSchG verpflichten. Hierfür ist zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle zu vermerken, dass § 12 Abs. 3 Nr. 6 HinSchG dahingehend auszulegen ist und dass diese Ausnahme für Kapitalverwaltungsgesellschaften die Regelungen in Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO, Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL, Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO und Art. 41 Abs. 4 ProspektVO sowie Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. i, iv, viii und xi der HinSchRL umsetzt. Daneben wäre anzuführen, dass Kapitalverwaltungsgesellschaften die Anforderungen des § 36 KAGB beachten müssen, wenn sie Teile der internen Meldestelle im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 1 Alt. 3 HinSchG an Drittanbieter auslagern.

Der Wortlaut des § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 9 KAGB sollte daraufhin entfernt und durch einen Verweis auf die interne Meldestelle des HinSchG und die generelle Implementierungspflicht von Kapitalverwaltungsgesellschaften ersetzt werden. So würde weiterhin klargestellt, dass eine interne Meldestelle Bestandteil einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation im Sinne des § 28 Abs. 1 S. 1 KWG ist.

cc) § 68 Abs. 4 S. 3 KAGB

Der Gesetzgeber sollte den Verweis auf § 68 Abs. 4 S. 3 KAGB in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 Alt. 2 HinSchG entfernen. Einer separaten Verpflichtung von Verwahrstellen im Sinne des § 68 Abs. 2 KAGB bedarf es in § 12 Abs. 3 HinSchG nicht, da sie schon von der Ausnahme für Kreditinstitute im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1, Abs. 1b KWG in § 12 Abs. 3 Nr. 4 Alt. 1 HinSchG erfasst sind.<sup>2382</sup> In der amtlichen Begründung der Novelle sollte jedoch erwähnt werden, dass die Ausnahme § 12 Abs. 3 Nr. 4 Alt. 1 HinSchG auch Verwahrstellen im Sinne des § 68 Abs. 2 KAGB erfasst und Verwahrstellen dadurch unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl eine interne Meldestelle im Sinne des HinSchG einrichten bzw. die vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen. Es sollte vermerkt werden, dass diese Regelung der Umsetzung von Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL sowie Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. i der HinSchRL dient.

Der Wortlaut des § 68 Abs. 4 S. 3 KAGB sollte daraufhin entfernt und gegebenenfalls durch einen Verweis auf die interne Meldestelle des HinSchG und die generelle

---

2382 Siehe Kapitel 4: B. I. 4. a); Kapitel 4: D. II. 1. b) aa).

Implementierungspflicht von Kreditinstituten ersetzt werden; der vorgeschlagene Verweis in § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG<sup>2383</sup> würde jedoch ausreichen.

dd) § 119 Abs. 6 KAGB

Das HinSchG muss OGAW-Investmentaktiengesellschaften mit veränderlichem Kapital unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Einrichtung bzw. Erweiterung der internen Meldestellen im Sinne des HinSchG verpflichten. Hierfür muss der Gesetzgeber OGAW-Investmentaktiengesellschaften mit veränderlichem Kapital in § 12 Abs. 3 HinSchG aufnehmen und zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle erwähnen, dass § 12 Abs. 3 HinSchG dahingehend auszulegen ist. Außerdem sollte in der Gesetzesbegründung vermerkt werden, dass diese Ausnahme der Umsetzung von Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO, Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL und Art. 41 Abs. 4 ProspektVO sowie Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. i, iv und xi der HinSchRL dient.

Sowohl der jetzige Wortlaut des § 119 Abs. 6 KAGB als auch ein möglicher Verweis auf die internen Meldestellen des HinSchG in § 119 Abs. 6 KAGB wären daraufhin entbehrlich – im Unterschied zu § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG und § 28 Abs. 1 S. 2 Nr. 9 KAGB definiert § 119 Abs. 6 KAGB nicht die ordnungsgemäße Geschäftsführung einer OGAW-Investmentaktiengesellschaft mit veränderlichem Kapital. Die Vorschrift des § 119 Abs. 6 KAGB sollte ersatzlos gestrichen werden.

ee) § 55b Abs. 2 S. 2 Nr. 7 WPO i. V. m. §§ 40 und 59 BS WP/vBP

Der Gesetzgeber sollte den bloßen Verweis auf § 55b Abs. 2 S. 2 Nr. 7 WPO in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 HinSchG entfernen und anstelle dessen im Gesetzestext klar benennen, dass interne Meldestellen von Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern, die Abschlussprüfungen nach § 316 HGB durchführen, zusätzlich die Meldung von Verstößen gegen die entsprechenden Berufspflichten sowie die Meldung von Ordnungswidrigkeiten innerhalb der Praxis ermöglichen müssen. Es ist jedoch zu bevorzugen, die Meldung von Verstößen gegen die Berufspflichten in § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. s HinSchG zu integrieren.<sup>2384</sup> Die Regelungen müssen gleichwohl nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben.<sup>2385</sup>

Daneben sollte die Regelung des § 40 BS WP/vBP ins HinSchG aufgenommen werden. Außerdem könnte der Gesetzgeber gegebenenfalls eine Meldepflicht im

---

2383 Siehe Kapitel 5: B. IV. 1. b) aa).

2384 Siehe dazu Kapitel 5: B. IV. 2. b) dd).

2385 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

Sinne der Auslegung der Wirtschaftsprüferkammer auf Grundlage von § 55b Abs. 2 S. 2 Nr. 7 WPO i. V. m. § 59 BS WP/vBP statuieren und die Beschäftigten dazu verpflichten, Beschwerden und Vorwürfe von Mandanten an die interne Meldestelle weiterzugeben.

Das HinSchG muss Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer im Sinne der §§ 1 Abs. 1 S. 1, 128 Abs. 1 S. 1 WPO, die Abschlussprüfungen nach § 316 HGB durchführen, darüber hinaus unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Einrichtung bzw. Erweiterung der internen Meldestellen im Sinne des HinSchG verpflichten. Hierfür ist ein Verweis auf diese Berufsgruppe in § 12 Abs. 3 HinSchG einzufügen und zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle zu vermerken, dass diese Regelung entsprechend auszulegen ist und der Umsetzung von Art. 30e Abs. 3 AbPrüfRL und Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. iii der HinSchRL dient.

Der Wortlaut des § 55b Abs. 2 S. 2 Nr. 7 WPO sollte daraufhin entfernt und durch einen Verweis auf die interne Meldestelle des HinSchG und die generelle Implementierungspflicht von Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern, die Abschlussprüfungen nach § 316 HGB durchführen, sowie gegebenenfalls auf die genannten spezifischen Anforderungen ersetzt werden. So würde weiterhin klargestellt, dass eine interne Meldestelle Bestandteil des internen Qualitätssicherungssystems im Sinne des § 55b Abs. 1 S. 1 WPO ist.

ff) § 5 Abs. 8 BörsG

Der Gesetzgeber sollte den bloßen Verweis auf § 5 Abs. 8 BörsG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 Alt. 2 HinSchG entfernen und anstelle dessen im Gesetzestext klar benennen, dass die internen Meldestellen von Börsenträgern im Sinne des BörsG zusätzlich die Meldung von Verstößen gegen börsenrechtliche Vorschriften ermöglichen müssen. Die Regelung muss gewiss nur separat für die Börsenträger aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen den erläuterten Empfehlungen im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben<sup>2386</sup> oder zumindest die Verstöße gegen börsenrechtliche Vorschriften in § 2 Abs. 1 HinSchG aufzunehmen<sup>2387</sup>.

Das HinSchG muss Börsenträger im Sinne des BörsG darüber hinaus unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Einrichtung bzw. Erweiterung der internen Meldestellen im Sinne des HinSchG verpflichten. Hierfür ist zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle zu vermerken, dass § 12 Abs. 3 Nr. 3 HinSchG dahingehend auszulegen ist und dass diese Ausnahme für Börsenträger die Regelungen in Art. 32

---

2386 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

2387 Siehe Kapitel 4: D. II. 1. b) gg).

Abs. 3 MarktMissVO, Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II, Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO und Art. 41 Abs. 4 ProspektVO sowie Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. iv, vi, viii und xi der HinSchRL umsetzt. Daneben wäre anzuführen, dass Börsenträger gegebenenfalls die Vorgaben des § 5 Abs. 3 BörsG beachten müssen, wenn sie Teile der internen Meldestelle im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 1 Alt. 3 HinSchG an Drittanbieter auslagern.

Der Wortlaut des § 5 Abs. 8 BörsG sollte daraufhin entfernt und durch einen Verweis auf die interne Meldestelle des HinSchG und die generelle Implementierungspflicht von Börsenträgern sowie gegebenenfalls auf die genannten spezifischen Anforderungen ersetzt werden. So würde weiterhin klargestellt, dass eine interne Meldestelle zu den Pflichten des Börsenträgers im Sinne des § 5 BörsG zählt.

#### gg) § 23 Abs. 6 VAG

Der Gesetzgeber sollte den Verweis auf § 23 Abs. 6 VAG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 HinSchG entfernen. Das HinSchG muss jedoch fordern, dass Versicherungsunternehmen im Sinne des §§ 1 Abs. 1, 7 Nr. 33 VAG unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne des HinSchG implementieren bzw. ihre interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen. Dafür ist zumindest in der amtlichen Begründung des Änderungsgesetzes vorzusehen, dass § 12 Abs. 3 Nr. 7 HinSchG dahingehend auszulegen ist. In der Gesetzesbegründung ist außerdem anzuführen, dass diese Ausnahme für Versicherungsunternehmen der Umsetzung von Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO, Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO und Art. 41 Abs. 4 ProspektVO sowie Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. iv, viii und xi der HinSchRL dient. Zudem wäre in der amtlichen Begründung zu erwähnen, dass Versicherungsunternehmen die Vorgaben des § 32 VAG beachten müssen, wenn sie Teile der internen Meldestelle im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 1 Alt. 3 HinSchG an Drittanbieter ausgliedern.

Der Wortlaut des § 23 Abs. 6 VAG sollte daraufhin entfernt und durch einen Verweis auf die interne Meldestelle des HinSchG und die generelle Implementierungspflicht von Versicherungsunternehmen ersetzt werden. So würde weiterhin klargestellt, dass eine interne Meldestelle Bestandteil einer wirksamen und ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation im Sinne des § 23 Abs. 1 S. 1 VAG ist.

#### hh) § 58 WpHG

Der Gesetzgeber sollte den Verweis auf § 58 WpHG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HinSchG entfernen. Das HinSchG muss jedoch fordern, dass Datenbereitstellungsdienste im Sinne des § 2 Abs. 40 WpHG unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne des HinSchG implementieren bzw. ihre interne Meldestelle ent-

sprechend erweitern müssen. Dafür ist zumindest in der amtlichen Begründung des Änderungsgesetzes vorzusehen, dass § 12 Abs. 3 Nr. 2 HinSchG dahingehend auszu-legen ist. In der Gesetzesbegründung ist außerdem anzuführen, dass diese Ausnah-me für Datenbereitstellungsdienste der Umsetzung von Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II, Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO, Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO, Art. 41 Abs. 4 ProspektVO sowie Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. iv, vi, viii und xi der HinSchRL dient.

Der Wortlaut des § 58 WpHG sollte daraufhin entfernt und durch einen Verweis auf die interne Meldestelle des HinSchG und die generelle Implementierungspflicht von Datenbereitstellungsdiensten ersetzt werden. So würde weiterhin klargestellt, dass eine interne Meldestelle Bestandteil der Organisationspflichten von Datenbereitstel-lungsdiensten im Sinne des Abschn. 10 des WpHG ist.

ii) § 13 Abs. 1 WpIG

Der Gesetzgeber sollte den Verweis auf § 13 Abs. 1 WpIG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 HinSchG entfernen. Das HinSchG muss jedoch fordern, dass Wertpapierinsti-tute im Sinne des § 2 Abs. 1 WpIG unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne des HinSchG implementieren bzw. ihre interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen. Dafür ist zumindest in der amtlichen Begründung des Änderungsgesetzes vorzusehen, dass § 12 Abs. 3 Nr. 4 Alt. 2 HinSchG dahinge-hend auszulegen ist. In der Gesetzesbegründung ist außerdem anzuführen, dass diese Ausnahme für Wertpapierinstitute der Umsetzung von Art. 22 Abs. 2 Wert-FirmRL sowie Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Art. 65 WertFirmRL, Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. v der HinSchRL dient. Zudem wäre in der amtlichen Be-gründung zu erwähnen, dass Wertpapierinstitute gegebenenfalls die Vorgaben des § 40 WpIG beachten müssen, wenn sie Teile der internen Meldestelle im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 1 Alt. 3 HinSchG an Drittanbieter auslagern.

Wie bereits erwähnt, sollte der redundante Verweis auf Wertpapierdienstleistungs-unternehmen im Sinne des § 2 Abs. 10 WpHG in § 12 Abs. 3 Nr. 1 HinSchG entfernt werden.<sup>2388</sup> In der amtlichen Begründung der Novelle sollte der Gesetzgeber zu-sätzlich klarstellen, dass die Pflicht der Wertpapierdienstleistungsunternehmen, bei denen es sich um Wertpapierinstitute handelt, von der Regelung in § 12 Abs. 3 Nr. 4 Alt. 2 HinSchG erfasst ist.

Sowohl der jetzige Wortlaut des § 13 Abs. 1 WpIG als auch ein möglicher Verweis auf die internen Meldestellen des HinSchG in § 13 Abs. 1 WpIG wären daraufhin ent-behrlich – im Unterschied zu § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG definiert § 13 Abs. 1 WpIG

---

2388 Siehe Kapitel 4: D. II. 1. b) bb).

nicht die ordnungsgemäße Geschäftsführung eines Wertpapierinstituts. Die Vorschrift des § 13 Abs. 1 WpIG sollte ersatzlos gestrichen werden.

jj) § 6 Abs. 5 GwG

Der Gesetzgeber sollte den bloßen Verweis auf § 6 Abs. 5 GwG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Alt. 1 HinSchG entfernen. Anstelle dessen sollte er im Gesetzestext klar benennen, dass interne Meldestellen von Verpflichteten im Sinne des § 2 Abs. 1 GwG entgegen den fakultativen Regelungen in § 16 Abs. 1 S. 3 bis 5 HinSchG zum einen für sonstige natürliche Personen mit beruflichem Kontakt zum Beschäftigungsgeber erreichbar sein müssen und zum anderen dazu verpflichtet sind, anonyme Meldungen zu ermöglichen und zu bearbeiten. Die Regelung hinsichtlich der anonymen Meldemöglichkeit muss gewiss nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, eine solche verpflichtend einzuführen.<sup>2389</sup> Gleiches gilt für die Beschwerdemöglichkeit aus Art. 61 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 GwRL-IV: Sofern der Gesetzgeber eine solche Beschwerdemöglichkeit entgegen der erläuterten Empfehlung<sup>2390</sup> nicht generell vorsieht, muss die Beschwerdemöglichkeit bei Repressalien nach internen Meldungen als spezifische Regelung für Verpflichtete im Sinne des § 2 Abs. 1 GwG im HinSchG aufgenommen werden.

Das HinSchG muss die Verpflichteten aus § 2 Abs. 1 GwG darüber hinaus unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Einrichtung bzw. Erweiterung der internen Meldestellen im Sinne des HinSchG verpflichten. Hierfür ist ein Verweis auf die Verpflichteten in § 12 Abs. 3 HinSchG einzufügen und zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle zu vermerken, dass diese Regelung dahingehend auszulegen ist und der Umsetzung von Art. 61 Abs. 3 GwRL-IV und Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 2 Ziff. i der HinSchRL dient.

Der Wortlaut des § 6 Abs. 5 GwG sollte daraufhin entfernt und durch einen Verweis auf die interne Meldestelle des HinSchG und die generelle Implementierungspflicht von Verpflichteten im Sinne des § 2 Abs. 1 GwG sowie gegebenenfalls auf die genannten spezifischen Anforderungen ersetzt werden. So würde weiterhin klargestellt, dass eine interne Meldestelle Bestandteil der internen Sicherungsmaßnahmen im Sinne des § 6 GwG ist.

---

2389 Siehe Kapitel 5: B. III. 6.

2390 Siehe Kapitel 5: B. III. 7. b) dd).

kk) § 77 BDSG

Der Gesetzgeber sollte anstelle eines zusätzlichen bloßen Verweises in § 4 Abs. 1 S. 1 HinSchG klar im Gesetzestext benennen, dass öffentliche Stellen im Sinne der §§ 2 Abs. 1 und 2, 45 S. 1 und 2 BDSG, die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung oder Ahndung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zuständig sind, zusätzlich die Meldung von Verstößen gegen jegliche Datenschutzvorschriften ermöglichen müssen. Diese Regelung muss gleichwohl nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entschließt, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben.<sup>2391</sup> Daneben müssen die öffentlichen Stellen den meldeberechtigten Personenkreis zumindest für die Meldung von Verstößen gegen Datenschutzvorschriften unbegrenzt öffnen, sodass es ausnahmsweise nicht zwingend auf den beruflichen Zusammenhang im Sinne der §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 2 und 3 HinSchG ankommt.

In Anlehnung an den Rechtsgedanken von Art. 8 Abs. 4 HinSchRL sollte das HinSchG die öffentlichen Stellen im Sinne der §§ 2 Abs. 1 und 2, 45 S. 1 und 2 BDSG unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Einrichtung bzw. Erweiterung der internen Meldestellen im Sinne des HinSchG verpflichten und keinen Gebrauch von der Ausnahmeregelung des Art. 8 Abs. 9 UAbs. 2 HinSchRL machen. Hierfür ist ein Verweis auf die öffentlichen Stellen in § 12 Abs. 3 HinSchG einzufügen und zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle zu vermerken, dass diese Regelung dementsprechend auszulegen ist. Außerdem ist zu erwähnen, dass die Regelung der Umsetzung von Art. 48 JI-RL dient und über Art. 3 Abs. 1 HinSchRL hinausgeht, da die JI-RL nicht im Anhang der HinSchRL aufgeführt ist.

Der Wortlaut des § 77 BDSG und der entsprechenden Landesvorschriften sollte daraufhin entfernt und durch einen Verweis auf die interne Meldestelle des HinSchG und die generelle Implementierungspflicht von öffentlichen Stellen im Sinne der §§ 2 Abs. 1 und 2, 45 S. 1 und 2 BDSG sowie gegebenenfalls auf die genannten spezifischen Anforderungen ersetzt werden. So würde weiterhin klargestellt, dass eine interne Meldestelle Bestandteil der Pflichten von Verantwortlichen aus Teil 3 Kapitel 4 des BDSG ist.

ll) §§ 127, 128 SeeArbG

Der Gesetzgeber sollte den bloßen Verweis auf die §§ 127, 128 SeeArbG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 HinSchG entfernen. Anstelle dessen sollte er im Gesetzestext

---

2391 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

klar benennen, dass die internen Meldestellen von Reedern im Sinne des § 4 Abs. 1 SeeArbG zusätzlich die Meldung von Verstößen gegen das SeeArbG sowie von ähnlichen Benachteiligungen und ungerechten Behandlungen ermöglichen müssen. Da der Meldegegenstand auch für das externe Meldeverfahren der §§ 127, 128 SeeArbG gilt, wäre es denkbar, die Verstöße gegen das SeeArbG und entsprechende sonstige Benachteiligungen oder ungerechte Behandlungen sogar in § 2 Abs. 1 HinSchG aufzunehmen.<sup>2392</sup> Die Regelung hinsichtlich der Verstöße gegen das SeeArbG muss jedoch nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben.<sup>2393</sup> Gleiches gilt für die Ernennung der unparteiischen Vertrauensperson, die Möglichkeit der Begleitung durch eine weitere Vertrauensperson und die schriftliche Informationspflicht der Beschäftigungsgeber im Sinne des § 127 Abs. 2, 3 und 6 SeeArbG: Sofern der Gesetzgeber diese Hilfsangebote entgegen der erläuterten Empfehlung<sup>2394</sup> nicht generell vorsieht, müssen diese Maßnahmen als spezifische Regelungen für Reeder im Sinne des § 4 Abs. 1 SeeArbG im HinSchG aufgenommen werden.

Das HinSchG sollte Reeder im Sinne des § 4 Abs. 1 SeeArbG darüber hinaus unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Einrichtung bzw. Erweiterung der internen Meldestellen im Sinne des HinSchG verpflichten. Hierfür ist ein Verweis auf die Reeder in § 12 Abs. 3 HinSchG einzufügen und zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle zu vermerken, dass diese Regelung dahingehend auszulegen ist. Außerdem ist zu erwähnen, dass die Regelung sowohl der Umsetzung der Norm A5.1.5 SeeArbÜ und des Anhangs Titel 5 SeeArbÜ-RL dient als auch über die Vorgaben des Art. 3 Abs. 1, 8 Abs. 4 HinSchRL hinausgeht, da die SeeArbÜ-RL nicht im Anhang der HinSchRL aufgeführt ist.

Sowohl der jetzige Wortlaut der §§ 127, 128 SeeArbG als auch ein möglicher Verweis auf die internen Meldestellen des HinSchG in §§ 127, 128 SeeArbG wären daraufhin entbehrlich – im Unterschied zu beispielsweise § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG, § 6 Abs. 5 GwG oder § 77 BDSG sind §§ 127, 128 SeeArbG nicht Teil der ordnungsgemäßen Geschäftsführung, der Sicherungsmaßnahmen oder sonstiger Pflichten von Reedern. Die Vorschriften in §§ 127, 128 SeeArbG sollten ersatzlos gestrichen werden.<sup>2395</sup>

---

2392 Siehe Kapitel 5: B. IV. 2. b) ff).

2393 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

2394 Siehe Kapitel 5: B. III. 7. b) dd).

2395 Siehe auch Kapitel 5: B. IV. 2. b) ff).

## 2. Externe Meldestellen

### a) Unionsrechtliche Regelungen

#### aa) Art. 5 ZivLuftMeldVO, §§ 7 und 9 LuftVO

Wie bereits empfohlen,<sup>2396</sup> sollte der Gesetzgeber den Verweis auf Art. 4 und 5 ZivLuftMeldVO in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 HinSchG entfernen. Gleiches gilt für den Verweis auf die Rechtsverordnung, die aufgrund des § 32 Abs. 1 S. 1 Luftverkehrsgesetzes erlassen wurde. Anstelle dessen sollte der Gesetzgeber im Gesetzestext klar benennen, dass die Verfahrens-<sup>2397</sup>, Vertraulichkeits-<sup>2398</sup> und Schutzregelungen<sup>2399</sup> des HinSchG das externe Meldeverfahren aus Art. 5 ZivLuftMeldVO ergänzen. Die externe Meldestelle des LBA sollte – anders als grundsätzlich die anderen bereichsspezifischen externen Meldestellen mit unionsrechtlichem Hintergrund – nicht im Gesetzestext des HinSchG integriert werden, um die unterschiedlichen Zielrichtungen der Meldeverfahren der ZivLuftMeldVO und des HinSchG sowie den spezifischen Meldeprozess der ZivLuftMeldVO zu verdeutlichen.<sup>2400</sup> In der amtlichen Begründung der Novelle ist zu erwähnen, dass diese Regelung der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. B Nr. 1 Ziff. i der HinSchRL dient.

#### bb) Art. 32 Abs. 1 und 2 MarktMissVO

Der Gesetzgeber sollte den Verweis auf Art. 32 MarktMissVO in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 HinSchG entfernen. Der unbegrenzte meldeberechtigte Personenkreis wird bei den anderen Empfehlungen als spezifische Regelung der Umsetzungsvorschriften bedacht.

### b) Nationale Regelungen

#### aa) § 4d FinDAG und BaFinHwgebV

Der Gesetzgeber sollte die übrig gebliebenen Vorgaben des § 4d FinDAG im HinSchG integrieren und auf den separaten § 4d FinDAG verzichten. Dementsprechend sollte der Gesetzgeber den Meldegegenstand des § 4d Abs. 1 S. 1 FinDAG in § 2 Abs. 1 Nr. 5 HinSchG einfügen und in § 21 S. 1 Nr. 1 HinSchG auf § 2 Abs. 1 Nr. 5 HinSchG verweisen. Die Konkretisierung des § 2 Abs. 1 HinSchG ist jedoch

---

2396 Siehe Kapitel 5: B. IV. 1. a) ee).

2397 Siehe Kapitel 4: A. IV. 2.

2398 Siehe Kapitel 4: A. V.

2399 Siehe Kapitel 4: A. VII.

2400 Siehe Kapitel 3: B. III. 1. g) und Kapitel 3: C. III. 1. g).

nur notwendig, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben und die Differenzierung in § 2 HinSchG aufzugeben.<sup>2401</sup> Sollte der Gesetzgeber der Empfehlung nachkommen, so ist die sachliche Zuständigkeit der BaFin direkt in § 21 HinSchG klarzustellen.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber anstelle von § 21 S. 2 HinSchG die Vorgaben aus § 4d Abs. 1 S. 2 und 3 FinDAG hinsichtlich der anonymen und englischsprachigen Meldemöglichkeit ins HinSchG übertragen. Klarstellend zur anonymen Meldemöglichkeit sollte der Gesetzgeber den Wortlaut von §§ 7 Abs. 2 S. 5, 8 Abs. 1 S. 5 BaFinHwgebV hinzufügen. Die Regelung hinsichtlich der anonymen Meldemöglichkeit muss gewiss nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, eine solche verpflichtend einzuführen.<sup>2402</sup>

Außerdem ist in § 21 S. 2 HinSchG-neu als spezifische Vorgabe zu erwähnen, dass der meldeberechtigte Personenkreis unbegrenzt ist und sich entgegen §§ 1 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 HinSchG bei der BaFin nicht auf hinweisgebende Personen beschränkt. Eine solche Regelung ist nur notwendig, sofern der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung nicht generell einen unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis bei den externen Meldestellen in der Novelle einführt.<sup>2403</sup>

Des Weiteren sollte der Gesetzgeber im Gesetzestext darauf hinweisen, dass § 4e FinDAG neben § 10 HinSchG tritt. Der Wortlaut des § 7 Abs. 1 BaFinHwgebV sollte idealerweise in § 10 HinSchG integriert werden, damit er neben den Anforderungen der DSGVO und des BDSG eine generelle deklaratorische Wirkung für alle internen und externen Meldestellen entfaltet; notfalls kann die Regelung auch separat für die BaFin im HinSchG aufgenommen oder in der BaFinHwgebV belassen werden.

Sofern sich der Gesetzgeber bei der nachträglichen Umsetzung von Art. 14 HinSchRL für den unionsrechtlich vorgesehenen dreijährigen Turnus entscheidet, muss zugleich Art. 12 MarktMiss-DFRL nachträglich umgesetzt und das zweijährige Überprüfungsintervall als spezifische Vorgabe für die BaFin § 21 S. 2 HinSchG-neu erwähnt werden.

Daneben sollten die Vorgaben der §§ 2 Abs. 5, 7 Abs. 3, 8 Abs. 2 BaFinHwgebV für alle externen Meldestellen im HinSchG integriert werden; gegebenenfalls können sie sich auch nur als spezifische Vorschriften auf die BaFin beziehen.

---

2401 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

2402 Siehe Kapitel 5: B. III. 6.

2403 Siehe Kapitel 5: B. III. 2.

Das BMF sollte die BaFinHwgebV aufheben, sofern die genannten spezifischen Normen ins HinSchG übertragen werden. Notfalls ist die BaFinHwgebV zumindest auf die spezifischen Normen zu reduzieren. Sollte die BaFinHwgebV fortbestehen, kann die Verordnungsermächtigung aus § 4d Abs. 2 FinDAG dem § 41 HinSchG hinzugefügt werden.

Der Gesetzgeber sollte in der amtlichen Begründung der Novelle erläutern, dass die Regelungen zur externen Meldestelle der BaFin zugleich Art. 65 Abs. 1 und 2 ZenVerwahrVO, Art. 24 Abs. 1 und 2 WertFinGeVO, Art. 28 Abs. 1 und 2 PRIIP-VO und Art. 41 Abs. 1 und 2 ProspektVO Rechnung tragen sowie Art. 71 Abs. 1 und 2 EigKapRL, Art. 32 Abs. 1, 2 und 5 MarktMissVO i. V. m. Markt-Miss-DFRL, Art. 73 Abs. 1 FinMarktRL-II, Art. 99d Abs. 1, 2 und 4 OGAW-RL, Art. 35 VersVertrRL, Art. 22 Abs. 1 WertFirmRL und Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. i, iv, v, vi, vii, viii, ix, x und xi HinSchRL umsetzen.

#### bb) § 3b BörsG

Der Gesetzgeber sollte den bloßen Verweis auf § 3b BörsG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 Alt. 1 HinSchG entfernen. Anstelle dessen sollte er in § 23 HinSchG-neu unter der Überschrift „Börsenaufsichtsbehörden als externe Meldestellen“ klarstellen, dass die externen Meldestellen der Börsenaufsichtsbehörden ebenfalls externe Meldestellen im Sinne des HinSchG sind. Am Vorbild der Regelungen zur BaFin und zum BKartA in §§ 21, 22 i. V. m. § 2 Abs. 1 HinSchG ist der Meldegegenstand aus § 3b Abs. 1 S. 1 BörsG in § 2 Abs. 1 HinSchG zu übertragen und ein entsprechender Verweis in § 23 HinSchG-neu auf die neue Regelung aufzunehmen. Die Konkretisierung des § 2 Abs. 1 HinSchG ist jedoch nur notwendig, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben und die Differenzierung in § 2 HinSchG aufzugeben.<sup>2404</sup> Sollte der Gesetzgeber der Empfehlung nachkommen, so ist die sachliche Zuständigkeit der Börsenaufsichtsbehörden direkt in § 23 HinSchG-neu klarzustellen.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber die anonyme Meldemöglichkeit aus § 3b Abs. 1 S. 2 BörsG in § 23 HinSchG-neu übernehmen. Die anonyme Meldemöglichkeit muss als spezifische Vorgabe gewiss nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, eine solche verpflichtend einzuführen.<sup>2405</sup> Gleiches gilt für den unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis, der sich bei den Börsenaufsichtsbehörden entgegen §§ 1 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 HinSchG nicht auf hinweisgebende

---

2404 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

2405 Siehe Kapitel 5: B. III. 6.

Personen beschränkt.<sup>2406</sup> Außerdem sollte der Gesetzgeber im Gesetzestext darauf hinweisen, dass § 22b BörsG neben § 10 HinSchG tritt.

Die Vorschrift des § 3b BörsG sollte daraufhin entfernt werden. In der amtlichen Begründung sollte der Gesetzgeber erläutern, dass die Regelungen zu den externen Meldestellen der Börsenaufsichtsbehörden Art. 24 Abs. 1 und 2 WertFinGeVO Rechnung tragen sowie Art. 73 Abs. 1 FinMarktRL-II und Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. vi und ix HinSchRL umsetzen.

cc) § 34d Abs. 12 GewO

Der Gesetzgeber sollte in einem § 24 HinSchG-neu unter der Überschrift „Industrie- und Handelskammern als externe Meldestellen“ klarstellen, dass die externen Meldestellen der IHK ebenfalls externe Meldestellen im Sinne des HinSchG sind. Am Vorbild der Regelungen zur BaFin und zum BKartA in §§ 21, 22 i. V. m. § 2 Abs. 1 HinSchG ist der Meldegegenstand aus § 34d Abs. 1 S. 1 GewO in § 2 Abs. 1 HinSchG zu übertragen und ein entsprechender Verweis in § 24 HinSchG-neu auf die neue Regelung aufzunehmen. Die Konkretisierung des § 2 Abs. 1 HinSchG ist jedoch nur notwendig, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben und die Differenzierung in § 2 HinSchG aufzugeben.<sup>2407</sup> Sollte der Gesetzgeber der Empfehlung nachkommen, so ist die sachliche Zuständigkeit der IHK direkt in § 24 HinSchG-neu klarzustellen.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber die anonyme Meldemöglichkeit aus § 34d Abs. 12 S. 2 GewO in § 24 HinSchG-neu übernehmen. Die anonyme Meldemöglichkeit muss als spezifische Vorgabe gewiss nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, eine solche verpflichtend einzuführen.<sup>2408</sup> Gleiches gilt für den unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis, der sich bei den IHK entgegen §§ 1 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 HinSchG nicht auf hinweisgebende Personen beschränkt.<sup>2409</sup>

Die Vorschrift des § 34d Abs. 12 GewO sollte daraufhin entfernt werden. In der amtlichen Begründung sollte der Gesetzgeber erläutern, dass die Regelungen zu den externen Meldestellen der IHK Art. 35 VersVertrRL und Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. x der HinSchRL umsetzen.

---

2406 Siehe Kapitel 5: B. III. 2.

2407 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

2408 Siehe Kapitel 5: B. III. 6.

2409 Siehe Kapitel 5: B. III. 2.

Sollte der Gesetzgeber nicht den genannten Empfehlungen entsprechen und an der Regelung in § 34d Abs. 12 GewO festhalten, so sollte er zumindest in § 34d Abs. 12 S. 4 GewO den Verweis auf Abschn. 3 des HinSchG entfernen.

dd) WPO

Um sowohl Art. 30e Abs. 1 und 2 AbPrüfRL als auch Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. ii i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 Ziff. iii der HinSchRL nachträglich vollständig umzusetzen, sollte der Gesetzgeber den Meldegegenstand des § 55b Abs. 2 S. 2 Nr. 7 WPO hinsichtlich der Verstöße gegen die Berufspflichten von Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern, die Abschlussprüfungen nach § 316 HGB durchführen, in § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. s HinSchG aufnehmen.<sup>2410</sup> Die Regelung ist jedoch nur notwendig, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben und die Differenzierung in § 2 HinSchG aufzugeben.<sup>2411</sup>

ee) § 53 GwG

Der Gesetzgeber sollte den bloßen Verweis auf § 53 GwG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Alt. 2 HinSchG entfernen. Anstelle dessen sollte er in § 25 HinSchG-neu unter der Überschrift „Aufsichtsbehörden im Sinne des § 50 GwG als externe Meldestellen“ klarstellen, dass die externen Meldestellen der Aufsichtsbehörden aus § 50 GwG ebenfalls externe Meldestellen im Sinne des HinSchG sind. Am Vorbild der Regelungen zur BaFin und zum BKartA in §§ 21, 22 HinSchG ist in § 25 HinSchG-neu hinsichtlich des Meldegegenstandes auf § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. a HinSchG zu verweisen. In § 21 S. 1 Nr. 2 lit. a HinSchG sollte daraufhin ein Verweis auf § 25 HinSchG-neu aufgenommen werden, um zu verdeutlichen, dass die BaFin zugleich Aufsichtsbehörde im Sinne des § 50 GwG ist. Sofern sich der Gesetzgeber entsprechend der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben und die Differenzierung in § 2 HinSchG aufzugeben,<sup>2412</sup> ist die sachliche Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden direkt in § 25 HinSchG-neu klarzustellen.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber die anonyme Meldemöglichkeit aus § 53 Abs. 1 S. 3 GwG in § 25 HinSchG-neu übernehmen. Die anonyme Meldemöglichkeit muss als spezifische Vorgabe gewiss nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht

---

2410 Siehe dazu Kapitel 5: B. IV. 1. b) ee).

2411 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

2412 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

generell dazu entscheidet, eine solche verpflichtend einzuführen.<sup>2413</sup> Gleiches gilt für die Beschwerdemöglichkeit aus § 53 Abs. 5a S. 1 und 3 GwG<sup>2414</sup> und den unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis, der sich bei den Aufsichtsbehörden entgegen §§ 1 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 HinSchG nicht auf hinweisgebende Personen beschränkt<sup>2415</sup>. Außerdem sollte der Gesetzgeber im Gesetzestext darauf hinweisen, dass § 51a GwG neben § 10 HinSchG tritt.

Die Vorschrift des § 53 GwG sollte daraufhin entfernt werden. In der amtlichen Begründung sollte der Gesetzgeber erläutern, dass die Regelungen zu den externen Meldestellen der Aufsichtsbehörden Art. 61 Abs. 1, 2 und 3 UAbs. 2 und 3 GwRL-IV sowie Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. A Nr. 2 Ziff. i und ii HinSchRL umsetzen und Art. 21 Abs. 1 GeldTransVO Rechnung tragen.

ff) §§ 127, 128 SeeArbG

Entgegen der Meinung des Gesetzgebers<sup>2416</sup> sollte das externe Meldeverfahren der BG Verkehr im Rahmen der Flaggenstaatkontrolle nicht vom HinSchG unberührt bleiben, da der geringe Anteil spezifischer Regelungen mithilfe von Sondervorschriften mit dem HinSchG vereinbar ist. Nur so kann ein möglichst weitgehend einheitlicher Schutz von hinweisgebenden Personen erzielt werden.

Wie bereits empfohlen,<sup>2417</sup> sollte der Gesetzgeber den bloßen Verweis auf die §§ 127, 128 SeeArbG in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 HinSchG entfernen. Anstelle dessen sollte er in einem § 26 HinSchG-neu unter der Überschrift „Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation als externe Meldestelle“ klarstellen, dass die BG Verkehr ebenfalls eine externe Meldestelle im Sinne des HinSchG ist und für die Flaggenstaatkontrolle zuständig ist. Am Vorbild der Regelungen zur BaFin und zum BKartA in §§ 21, 22 i. V. m. § 2 Abs. 1 HinSchG sind die Verstöße gegen das SeeArbG und die ähnlichen Benachteiligungen und ungerechten Behandlungen aus §§ 127 Abs. 1 SeeArbG in § 2 Abs. 1 HinSchG zu übertragen.<sup>2418</sup> Da der Gesetzgeber in § 2 Abs. 1 Nr. 10 HinSchG selbst in Form der verfassungsfeindlichen Äußerungen einen Meldegegenstand außerhalb des Verstößbegriffs vorsieht,<sup>2419</sup> wäre die atypische Regelung hinsichtlich der Benachteiligungen und ungerechten Behandlungen in § 2 Abs. 1 HinSchG unschädlich. Daraufhin ist ein Verweis auf die entsprechende Regelung in § 2 Abs. 1 HinSchG in § 26 HinSchG-neu aufzunehmen. Sofern sich der

---

2413 Siehe Kapitel 5: B. III. 6.

2414 Siehe Kapitel 5: B. III. 7. b) dd).

2415 Siehe Kapitel 5: B. III. 2.

2416 BT-Drs. 20/3442, S. 59.

2417 Siehe Kapitel 5: B. IV. 1. b) ll).

2418 Siehe Kapitel 5: B. IV. 1. b) ll).

2419 Zur Kritik an der Regelung siehe Kapitel 4: A. III. 1. c) und Kapitel 5: B. III. 3.

Gesetzgeber entsprechend der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben und die Differenzierung in § 2 HinSchG aufzugeben,<sup>2420</sup> ist die sachliche Zuständigkeit der BG Verkehr direkt in § 26 HinSchG-neu klarzustellen. Die Meldung von entsprechenden Benachteiligungen und ungerechten Behandlungen wäre in diesem Fall dennoch als spezifische Regelung im Rahmen der Zuständigkeit separat aufzunehmen.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber zumindest in der amtlichen Begründung der Novelle bezüglich § 29 HinSchG konkretisieren, dass der BG Verkehr im Rahmen der Folgemaßnahmen dieselben Maßnahmen wie bei der Flaggenkontrolle nach § 143 SeeArbG zustehen. Eine ähnliche Konkretisierung sollte zumindest in der amtlichen Begründung zu §§ 29 Abs. 1 S. 1, 30 HinSchG erfolgen, indem der Gesetzgeber auf die Möglichkeit der Zusammenarbeit der BG Verkehr mit anerkannten Organisationen und sachverständigen Personen aus § 128 Abs. 8 S. 1 SeeArbG verweist. Auch sollte zumindest in der amtlichen Begründung zu § 9 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG erwähnt werden, dass eine entsprechende Anordnung insbesondere im Sinne des § 128 Abs. 5 S. 3 SeeArbG aufgrund einer konkreten Gefahr für Leben und Gesundheit von Menschen oder ein Schiff oder die Ladung notwendig sein kann. Als spezifische Norm muss im HinSchG die Kostentragungspflicht des Reeders aus § 128 Abs. 8 S. 2 SeeArbG aufgenommen werden.

Die §§ 127, 128 SeeArbG sollten daraufhin entfernt werden. In der amtlichen Begründung sollte der Gesetzgeber erläutern, dass die Regelungen zu der externen Meldestelle der BG Verkehr Art. 5 SeeArbÜ-FlagStaatRL sowie Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. B Nr. 1 Ziff. ii HinSchRL umsetzen.

gg) §§ 5 Abs. 1, 11 Abs. 1, 14 Abs. 1 i. V. m. Anlage Abschn. D Nr. 8 SchSG i. V. m. Art. 18, 18a HafStaatKonRL i. V. m. § 139 SeeArbG

Der Gesetzgeber sollte den bloßen Verweis auf § 14 Abs. 1 i. V. m. Anlage Abschn. D Nr. 8 SchSG sowie die aufgrund der §§ 9, 9a und 9c SeeAufgG erlassenen Rechtsverordnungen in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 HinSchG entfernen. Anstelle dessen sollte der Gesetzgeber in einem weiteren Absatz des § 26 HinSchG-neu<sup>2421</sup> klarstellen, dass die Verfahrens-<sup>2422</sup>, Vertraulichkeits-<sup>2423</sup> und Schutzregelungen<sup>2424</sup> des HinSchG das externe Meldeverfahren der Hafenstaatkontrolle der BG Verkehr aus §§ 5 Abs. 1, 11 Abs. 1, 14 Abs. 1 i. V. m. Anlage Abschn. D Nr. 8 SchSG i. V. m. Art. 18, 18a HafStaatKonRL i. V. m. § 139 SeeArbG ergänzen, sofern es die Kollision der

---

2420 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

2421 Siehe Kapitel 5: B. IV. 2. b) ff).

2422 Siehe Kapitel 4: A. IV. 2.

2423 Siehe Kapitel 4: A. V.

2424 Siehe Kapitel 4: A. VII.

Rechtsordnungen von Hafen- und Flaggenstaat zulässt. Die externe Meldestelle der BG Verkehr im Rahmen der Hafenstaatkontrolle<sup>2425</sup> sollte – anders als grundsätzlich die anderen bereichsspezifischen externen Meldestellen mit unionsrechtlichem Hintergrund – nicht im Gesetzestext des HinSchG integriert werden, um das spezifische länderübergreifende Zusammenspiel von Hafenstaat, Flaggenstaat und dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts zu verdeutlichen.<sup>2426</sup> In der amtlichen Begründung der Novelle ist zu erwähnen, dass diese Regelung der Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. B Nr. 1 Ziff. iii der HinSchRL dient.

Dennoch ist zu empfehlen, das externe Meldeverfahren aus §§ 5 Abs. 1, 11 Abs. 1, 14 Abs. 1 i. V. m. Anlage Abschn. D Nr. 8 SchSG i. V. m. Art. 18, 18a HafStaatKonRL i. V. m. § 139 SeeArbG einheitlich und übersichtlich in einer Norm im SchSG oder SeeArbG zu regeln.

#### hh) § 61 OffshoreBergV

Der Gesetzgeber sollte den bloßen Verweis auf die Rechtsverordnung in § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 12 HinSchG entfernen. Anstelle dessen sollte er in einem § 27 HinSchG-neu die zuständige Behörde im Sinne des § 61 OffshoreBergV nennen und klarstellen, dass diese Behörde eine externe Meldestelle im Sinne des HinSchG darstellt. Am Vorbild der Regelungen zur BaFin und zum BKartA in §§ 21, 22 i. V. m. § 2 Abs. 1 HinSchG sind die Bedenken hinsichtlich der Sicherheit und des Umweltschutzes im Zusammenhang mit Offshore-Erdöl- und Erdgasaktivitäten aus § 61 Abs. 1 S. 1 OffshoreBergV in § 2 Abs. 1 HinSchG zu übertragen. Da der Gesetzgeber in § 2 Abs. 1 Nr. 10 HinSchG selbst in Form der verfassungsfeindlichen Äußerungen einen Meldegegenstand außerhalb des Verstößbegriffs vorsieht,<sup>2427</sup> wäre die atypische Regelung hinsichtlich der Bedenken in § 2 Abs. 1 HinSchG unschädlich. Daraufhin ist in § 27 HinSchG-neu ein Verweis auf die neue Regelung in § 2 Abs. 1 HinSchG aufzunehmen.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber in Abgrenzung zu § 1 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 HinSchG den unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis aus Art. 22 Abs. 1 lit. a OffSichRL in § 27 HinSchG-neu aufnehmen. Diese Regelung muss als spezifische Vorgabe jedoch nur aufgenommen werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, den meldeberechtigten Personenkreis bei den externen Meldestellen nicht zu begrenzen.<sup>2428</sup>

---

2425 Zur Flaggenstaatkontrolle siehe Kapitel 5: B. IV. 2. b) ff).

2426 Siehe Kapitel 3: C. III. 3. c) und Kapitel 4: C. III. 2. f) bb).

2427 Zur Kritik an der Regelung siehe Kapitel 4: A. III. 1. c) und Kapitel 5: B. III. 3.

2428 Siehe Kapitel 5: B. III. 2.

Die Vorschrift des § 61 OffshoreBergV sollte daraufhin entfernt werden. In der amtlichen Begründung sollte der Gesetzgeber erläutern, dass die genannten Regelungen Art. 22 OffSchRL und Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. C Ziff. I HinSchRL umsetzen.

ii) § 5 Abs. 1 Nr. 3 AVV RÜb i. V. m. Art. 140 KontrollVO

Entgegen der Meinung des Gesetzgebers<sup>2429</sup> sollte das externe Meldeverfahren der zuständigen Behörden im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 3 AVV RÜb nicht selbstständig neben dem HinSchG bestehen. Schließlich sind die Regelungen des Art. 140 KontrollVO trotz der Nennung in Anhang Teil I der HinSchRL mit den übrigen bereichsspezifischen Regelungen vergleichbar und mit dem HinSchG vereinbar.

Der Gesetzgeber sollte in einem § 28 HinSchG-neu die möglichen zuständigen Behörden im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 3 AVV RÜb auflisten und klarstellen, dass diese Behörden externe Meldestellen im Sinne des HinSchG darstellen. Am Vorbild der Regelungen zur BaFin und zum BKartA in §§ 21, 22 HinSchG ist in § 28 HinSchG-neu hinsichtlich des Meldegegenstandes auf § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. k HinSchG zu verweisen. Sofern sich der Gesetzgeber entsprechend der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle dazu entscheidet, jegliche Rechtsverstöße zum Meldegegenstand zu erheben und die Differenzierung in § 2 HinSchG aufzugeben,<sup>2430</sup> ist die sachliche Zuständigkeit direkt in § 28 HinSchG-neu klarzustellen.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber in Abgrenzung zu § 1 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 HinSchG den unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis aus Art. 140 KontrollVO in § 28 HinSchG-neu aufnehmen. Diese Regelung muss als spezifische Vorgabe jedoch nur genannt werden, sofern sich der Gesetzgeber entgegen der erläuterten Empfehlung im Rahmen der Novelle nicht generell dazu entscheidet, den meldeberechtigten Personenkreis bei den externen Meldestellen nicht zu begrenzen.<sup>2431</sup> In Abgrenzung zu §§ 1 Abs. 1, 33 Abs. 1 HinSchG ist in § 28 HinSchG-neu außerdem als spezifische Regelung zu erwähnen, dass der unbegrenzte meldeberechtigte Personenkreis auch von den Schutzvorschriften profitiert. Als spezifische Anforderung an den Meldeprozess der zuständigen Behörden ist das Qualitätsmanagement-System aus § 5 Abs. 1 Nr. 3 AVV RÜb in § 28 HinSchG-neu aufzunehmen.

Der Verweis auf Art. 140 KontrollVO in § 5 Abs. 1 Nr. 3 AVV RÜb sollte daraufhin entfernt werden. In der amtlichen Begründung sollte der Gesetzgeber erläutern, dass die genannten Regelungen Art. 140 KontrollVO wegen des richtlinienähnlichen Charakters umsetzen und dass er sich trotz der Stellung der KontrollVO im Anhang

---

2429 BT-Drs. 20/3442, S. 67.

2430 Siehe Kapitel 5: B. III. 3.

2431 Siehe Kapitel 5: B. III. 2.

Teil I Buchst. G Nr. 3 der HinSchRL für eine Anwendung des Konkurrenzverhältnisses des Art. 3 Abs. 1 HinSchRL entschieden hat.

## V. Zwischenergebnis

Der deutsche Gesetzgeber muss die unionsrechtswidrigen Regelungen beheben und die fehlenden unionsrechtlich geforderten Regelungen schaffen.

Darüber hinaus sollte der deutsche Gesetzgeber ein einheitliches Gesetz anstreben, das die Vorgaben des HinSchG mit den spezifischen Vorgaben der bereichsspezifischen Regelungen miteinander kombiniert. So kann es dem deutschen Gesetzgeber auch gelingen, das Konkurrenzverhältnis zwischen dem HinSchG und den bereichsspezifischen Unions- bzw. Umsetzungsvorschriften zu korrigieren. Hierfür sollten die wenigen spezifischen Vorgaben der bereichsspezifischen Unions- und Umsetzungsvorschriften nach Möglichkeit im HinSchG integriert werden. Dadurch würden auch die bereichsspezifischen externen Meldestellen in das externe Meldeverfahren des HinSchG integriert. Die unionsrechtlichen Grundlagen der verschiedenen Umsetzungsregelungen sind in der Gesetzesbegründung detailliert zu nennen, damit die unionsrechtskonforme Auslegung erleichtert wird. Die überflüssigen bereichsspezifischen Umsetzungsvorschriften sollte der deutsche Gesetzgeber daraufhin im Sinne der Rechtsbereinigung entfernen. Zudem sollte der deutsche Gesetzgeber eine Harmonisierung mit dem noch zu schaffenden Verbandssanktionengesetz anstreben, indem er die unternehmensinternen Untersuchungen mit den entsprechenden Rechten der gemeldeten Person regelt und an den Hinweisgeber-schutz anpasst.

Ein einheitliches Gesetz erfordert auch eine einheitliche Terminologie, weswegen im Sinne des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit des BMJ die einheitlichen, deutschsprachigen und geschlechtsneutralen Termini meldende Person, gemeldete Person, Verstoß, melden, Verstoßmeldung, (interne und externe) Meldestelle, Meldeberechtigung, Meldegegenstand, Meldeprozess, Meldekanal und EU-Verstoßmelderichtlinie vorgeschlagen werden.

Damit möglichst viele Meldungen vom sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG umfasst sind und hinweisgebende Personen nicht auf die allgemeinen Kriterien der Rechtsprechung „zurückfallen“, sollte sich der sachliche Anwendungsbereich auf alle Verstöße gegen Rechtsnormen im Sinne des Art. 2 EGBGB beziehen. Zudem sollten hinweisgebende Personen getreu dem Koalitionsvertrag der Ampelkoalition auch sonstiges Fehlverhalten melden dürfen, wenn dessen Aufdeckung im besonderen öffentlichen Interesse ist. Die Möglichkeit der Meldung verfassungsfeindlicher Äußerungen von Beamten sollte hingegen entfernt werden. Daneben

sollte ein Bundestransparenzbeauftragter geschaffen werden, der die Einstufung von Verschlussachen kontrolliert.

Zum Schutz der hinweisgebenden Person sollte der deutsche Gesetzgeber insbesondere erwägen, eine weitere externe Meldestelle bei der Staatsanwaltschaft anzusiedeln. Daneben sollte er sowohl interne als auch externe Meldestellen verpflichten, anonyme Meldungen zu bearbeiten und anonyme Meldekanäle zu implementieren. Die verantwortlichen Personen der Meldestellen sollten gewisse Mindestqualifikationen vorweisen können. Hinweisgebende Personen sollten auch bei einer Meldung an eine unzuständige Behörde geschützt werden, indem die unzuständige Behörde die Meldung an die zuständige externe Meldestelle weiterleiten muss. Ähnliches sollte erwogen werden, wenn sich die hinweisgebende Person an eine intern unzuständige Stelle wendet. Außerdem sollte eine unabhängige Unterstützungsbehörde für hinweisgebende Personen am Vorbild des französischen *Défenseur des droits* geschaffen werden, die (rechtlich) berät und als Beschwerdestelle für die Anzeige von Repressalien zur Verfügung steht. Hinweisgebende Personen sollten außerdem mithilfe eines Fonds finanziell unterstützt werden. Finanzielle Anreize sollten hingegen vorerst weder intern noch extern erwogen werden.

Neben der rechtlichen Ausgestaltung des Hinweisgeberschutzes muss in Deutschland eine Meldekultur etabliert werden, indem insbesondere Bund und Länder die Bürger über die Materie aufklären, aber nicht zum Denunzieren anregen.