
Einleitung

Über den Verrat

Soll man ein Versprechen halten?

Soll man ein Versprechen geben? Wo etwas versprochen werden muß, herrscht keine Ordnung. Also soll man diese Ordnung herstellen. Der Mensch kann nichts versprechen. Was verspricht der Arm dem Kopf? Daß er ein Arm bleibt und kein Fuß wird. Denn alle sieben Jahre ist er ein anderer Arm. Wenn einer den anderen verrät, hat er denselben verraten, dem er versprochen hat? Solang einer, dem etwas versprochen ist, in immer andere Verhältnisse kommt und sich also immer ändert nach den Verhältnissen und ein anderer wird, wie soll ihm gehalten werden, was einem andern versprochen war? Der Denkende verrät. Der Denkende verspricht nichts, als daß er ein Denkender bleibt.“

Bertolt Brecht¹

Verwahrloste Heimbewohner, gepanschte Krebsmedikamente, gefälschte Bilanzen – die Skandale in Deutschland sind vielseitig, die in den letzten Jahren durch Hinweisgeber aufgedeckt wurden. Die einen feiern Hinweisgeber als Helden, die anderen beschimpfen sie als Denunzianten. Fakt ist jedoch, dass so mancher Skandal ohne Hinweisgeber nicht ans Licht gekommen wäre. Und dennoch sind es in der Regel die Hinweisgeber, die ihren Job verlieren und an der Situation zugrunde gehen.

Im Kern steht der Konflikt zwischen Geheimnisschutz und Transparenz.² Hinweisgebern wird häufig vorgeworfen, sie würden sich illoyal gegenüber ihren Beschäftigungsgebern verhalten. Immer mehr Unternehmen erkannten jedoch den Nutzen von Hinweisgebern, weswegen sie freiwillig interne Meldestellen implementierten. Diese ermöglichen es ihnen, frühzeitig gegen einen Verstoß koordiniert vorzugehen und (Image-)Schäden zu verhindern. Behörden blieben in Deutschland größtenteils zurückhaltend und sahen für sich keinen Mehrwert in internen Meldestellen. Strafverfolgungsbehörden wiederum setzten freiwillig externe Meldestellen ein, um Kenntnis von Korruptionsstraftaten in Organisationen zu erlangen. Interne und externe Meldestellen konkurrieren also miteinander – gleichwohl dienen beide als sichere Anlaufstelle für hinweisgebende Personen.

In Deutschland bestanden lange Zeit nur wenige gesetzliche Regelungen zu einzelnen Arten von Meldestellen. Der deutsche Gesetzgeber wollte sich des Hinweisgeberschutzes nicht umfassend annehmen und überließ es der Rechtsprechung, Regeln festzulegen, die jedoch vage blieben. Ab 2013 war der deutsche Gesetzgeber gezwungen, weitere Normen zu Meldestellen zu schaffen: Der Unionsgesetzgeber

1 Brecht, Geschichten von Herrn Keuner, S. 80.

2 Siehe dazu ausführlich Brockhaus, Geheimnisschutz und Transparenz, S. 1ff.

verlangte in bestimmten Bereichen, wie etwa dem Finanzdienstleistungssektor, interne und externe Meldestellen einzurichten.

Im Jahr 2019 ging der Unionsgesetzgeber mit der Hinweisgeberschutzrichtlinie³ (HinSchRL) einen großen Schritt weiter und schuf umfangreiche Mindeststandards zum Schutz von hinweisgebenden Personen im privaten und öffentlichen Sektor in der Europäischen Union (EU). Der deutsche Gesetzgeber setzte die HinSchRL nach langem rechtspolitischem Streit im Jahr 2023 im Hinweisgeberschutzgesetz⁴ (HinSchG) um. Ein zentrales Element der HinSchRL und des HinSchG ist ein flächendeckendes Netz aus internen und externen Meldestellen.

Die EU setzte für den Hinweisgeberschutz in Deutschland folglich die maßgeblichen Impulse – doch verfügt Deutschland nun nach Umsetzung aller unionsrechtlichen Vorgaben über ein einheitliches und in sich schlüssiges Regelwerk zu internen und externen Meldestellen? Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Regelungen zu internen und externen Meldestellen vor und nach der unionsrechtlichen Harmonisierung; die Offenlegung von Informationen gegenüber der Öffentlichkeit (z. B. mithilfe von Journalisten) ist nicht Gegenstand der Analyse. Um das unionsrechtlich geprägte Regelwerk zu Meldestellen vollumfänglich zu ergründen, wird die Rechtslage sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor dargestellt.

³ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl. L 305 v. 26.11.2019, S. 17.

⁴ Hinweisgeberschutzgesetz v. 31.5.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140).