

STELLUNGNAHME

ZU DEM ENTWURF EINER VERORDNUNG ÜBER DIE ORGANISATION DER NACH DEM HINWEISGEBERSCHUTZGESETZ EINZURICHTENDEN EXTERNEN MELDESTELLE DES BUNDES

VON FRANZISKA GÖRLITZ

VOLLJURISTIN UND PROJEKTKOORDINATORIN DER GESELLSCHAFT FÜR FREIHEITSRECHTE E.V.

UND PAUL RABE

FELLOW BEI DER GESELLSCHAFT FÜR FREIHEITSRECHTE E.V.

STELLUNGNAHME

ZU DEM ENTWURF EINER VERORDNUNG ÜBER DIE ORGANISATION DER NACH DEM HINWEISGEBERSCHUTZGESETZ EINZURICHTENDEN EXTERNEN MELDESTELLE DES BUNDES (HEMBV-E)

Von **Franziska Görlitz**

Volljuristin und Projektkoordinatorin bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. und

Paul Rabe

Fellow bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

ZUSAMMENFASSUNG

Wir begrüßen den „Entwurf einer Verordnung über die Organisation der nach dem Hinweisgeberschutzgesetz einzurichtenden externen Meldestelle des Bundes“ und sprechen uns für eine Verabschiedung mit den im Folgenden beschriebenen Veränderungen aus.

Der Verordnungsentwurf dient der Einführung der im Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) vorgeschriebenen externen Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz.

Für Menschen, die in ihrem beruflichen Kontext von Rechtsverstößen Kenntnis erlangen und denen keine interne Meldestelle zur Verfügung steht, stellt die externe Meldestelle im Regelfall die einzige Ansprechpartnerin nach dem HinSchG dar. Aber auch Menschen, die an eine interne Meldestelle melden könnten, sind oftmals auf funktionierende und effiziente staatliche Meldestellen angewiesen.

Vor diesem Hintergrund ist der Entwurf des Bundesministeriums für Justiz (BMJ) im Grundsatz zu begrüßen. Er ermöglicht eine Arbeitsweise der externen Meldestelle, die der hohen Bedeutung von Whistleblowing für Demokratie und Rechtsstaat sowie der hohen Relevanz der externen staatlichen Meldung gerecht wird. Dabei ist insbesondere hervorzuheben, dass anonyme Meldungen bei der externen Meldestelle umfassend entgegengenommen und gleichwertig bearbeitet werden. Auch ermöglicht der Entwurf Meldungen auf verschiedensten Kanälen und berücksichtigt so die individuellen Bedürfnisse der meldenden Personen. Gleichwohl sehen wir noch Verbesserungsbedarf.

Zum einen sollten die Einrichtung und personellen Ausstattung der externen Meldestelle konkreter geregelt werden. Zum anderen ist die Umsetzungsdauer, die für die Bereitstellung der technischen Möglichkeiten für die Kommunikation nach einer anonymen Hinweisgabe vorgesehen ist, im Hinblick auf den Schutzbedarf der Hinweisgeber*innen zu lang bemessen.

A. VORBEMERKUNG

Sich gegen Unrecht auszusprechen, nicht wegzusehen und aktiv zu werden, sich für Veränderungen und Verbesserungen einzusetzen, das kostet oftmals Mut und Kraft. Whistleblower*innen ermöglichen mit ihren Hinweisen, dass Straftaten und Ordnungswidrigkeiten aufgeklärt werden, aber auch, dass Rechts- und Verfassungsverstöße durch staatliche Stellen oder private Unternehmen an die Öffentlichkeit gelangen. Ob verfassungswidrige Überwachungshandlungen des Staates, rechtswidrige Steuersparmethoden wie die cum-ex-Geschäfte oder menschenunwürdige Zustände in der Pflege: Vielfach müssen mutige Menschen ihre Stimme erheben, damit die Gesellschaft von Verstößen Kenntnis erlangt.

Dennoch sind Whistleblower*innen in der Realität teils gravierenden Nachteilen ausgesetzt. Sie verlieren ihre Beschäftigung, werden ausgegrenzt und diffamiert. Eine Hinweisgabe kann für Menschen schwere berufliche und persönliche Folgen haben.

Das Hinweisgeberschutzgesetz ist nun ein erster wichtiger Schritt zum Schutz für Whistleblower*innen. Mit dem Gesetz setzt Deutschland nach langem Ringen die Whistleblower-Richtlinie¹ der Europäischen Union um.

Darin wird ein duales Meldesystem vorgesehen, das Hinweisgeber*innen frei wählen lässt, ob sie bei einer internen Meldestelle ihre/s Beschäftigungsgeber*in oder bei einer externen staatlichen Meldestelle melden, § 7 Abs. 1 HinSchG. Das BMJ legt nun den Entwurf einer Verordnung über die Organisation der nach dem HinSchG (§ 19) einzurichtenden externen Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz vor.

Der externen Meldestelle des Bundes kommt eine hohe Bedeutung zu. Vielen Menschen, die in ihrem beruflichen Kontext von Rechtsverstößen erfahren, steht nur die externe Meldestelle als einzige Ansprechpartnerin für Meldungen nach dem HinSchG zur Verfügung. Dies gilt insbesondere für Menschen, die bei Beschäftigungsgeber*innen mit in der Regel unter 50 Mitarbeiter*innen beschäftigt sind. Ebenso benötigen Menschen, deren Beschäftigungsgeber*innen rechtswidrig keine Meldestelle eingerichtet oder diese Meldestelle unzureichend ausgestattet haben, die externen Meldestellen. Aber auch Menschen, denen eine interne Meldestelle zur Verfügung steht, können zur Meldung auf funktionierende externe Meldestellen angewiesen sein oder möchten einfach lieber dort melden. Dies ist u.a. in Fällen anzunehmen, in welchen Hinweisgeber*innen befürchten, dass ihre Meldung nicht vertraulich behandelt werden könnte oder sie bei einer Meldung mit rechtswidrigen Nachteilen rechnen.

Für das Vertrauen der Hinweisgeber*innen in einen effektiven und weitreichenden Hinweisgeberschutz und in die Wirksamkeit von Whistleblowing ist daher erforderlich, dass gerade die externe Meldestelle des Bundes in der Lage ist, Hinweise effizient entgegenzunehmen, vertraulich zu bearbeiten und zeitnah notwendige Folgemaßnahmen zu ergreifen.

¹ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022.

Whistleblower*innen üben bei ihrer Meldung ihre Meinungsfreiheit aus.² Durch Meldeprozesse und mögliche Nachteile können auch weitere Grundrechte, unter anderem die Berufsfreiheit, die Gewissensfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, betroffen sein. Hinweisgabe ist grundrechtlich geschützt und muss daher sicher und effizient ermöglicht werden.

Generell kommt der externen Meldestelle des Bundes eine Vorbildfunktion zu. Bundesländer, welche sich für die Einrichtung einer externen Meldestelle entscheiden, werden sich für die Ausgestaltung an der des Bundes orientieren. Auch ist nicht auszuschließen, dass sich private und öffentliche Beschäftigungsgeber*innen an der externen Meldestelle des Bundes ausrichten, um eine mindestens gleichwertig ausgestattete interne Meldestelle zu schaffen und so den Anreiz für eine interne Meldung zu erhöhen.

Der Verordnungsentwurf wird der hohen Bedeutung der externen Meldestelle und den Grundrechten der Hinweisgeber*innen grundsätzlich gerecht. An einzelnen Punkten besteht indes noch Verbesserungsbedarf. Diese Stellungnahme kann – insbesondere aufgrund der kurzen Frist – nur auf ausgewählte Punkte eingehen.

B. ZU AUSGEWÄHLTEN REGELUNGEN IM EINZELNEN

I. Einzurichtende Meldekanäle (§ 2 HEMBV-E) und weitere vertrauliche Kommunikation (§ 3 HEMBV-E)

Die Einrichtung verschiedener Meldekanäle ist begrüßenswert. Positiv ist insbesondere, dass eine digitale Meldung möglich, aber nicht alternativlos ist, um auch Menschen auf analogem Weg Meldekanäle zu öffnen. Auch die Weiterleitung von anderen beim Bundesamt für Justiz (BfJ) eingegangenen Meldungen ist grundsätzlich zu begrüßen. Ebenfalls überzeugt das Verbot der Bekanntgabe des Inhalts der Hinweise oder der Identität der Hinweisgeber*in, wenn eine Meldung an anderer Stelle als der externen Meldestelle eingeht. Dieses sollte jedoch noch um eine Verpflichtung für die Mitarbeiter*innen nach § 3 Abs. 4 S. 2 HEMBV-E erweitert werden, Hinweisinhalte und mögliche Kopien nach Weiterleitung an die externe Meldestelle zu löschen bzw. zu vernichten. Die fälschlicherweise weitergeleitete E-Mail oder der fehlerhaft weitergegebene Brief in der Hauspost dürfen nach Weiterleitung in keiner Form bei den nicht zuständigen Mitarbeiter*innen verfügbar sein. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Vertraulichkeit der Hinweisgabe auch bei fehladressierten Hinweisen weitestmöglich erhalten bleibt. Dies ist im Hinblick auf die Grundrechte der hinweisgebenden Person von hoher Bedeutung. Zudem ist die Einrichtung einer verpflichtend kostenlosen Telefonnummer für Meldungen begrüßenswert, damit jegliche Barrierefreiheit gewährt werden kann.

Dass auf Vorschlag der Hinweisgeber*innen andere Kommunikationswege genutzt werden können, stärkt die Vertraulichkeit in die Meldestelle und kann die Hemmschwelle für Hinweisgeber*innen

² Zu Art. 10 EMRK zuletzt der EGMR zur Verurteilung eines Whistleblowers in der Luxleaks-Affaire: EGMR (Große Kammer), Halet v. Luxemburg, Urteil v. 14.02.2023 – 21884/18; zuvor bereits in: EGMR (Große Kammer), Guja v. Moldawien, Urteil v. 12.02.2008 – 14277/04 und EGMR (V. Sektion), Heinisch v. Deutschland, Urteil v. 21.07.2011 – 28274/08; zu Art. 5 GG und den Grenzen der Ausübung bei Whistleblowing BVerfGE 28, 191 (Pätsch) sowie Dürig/Herzog/Scholz/*Grabenwarter* Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 GG Rn. 183 ff.

senken, eine Meldung abzugeben. Auch die Regelung zur weiteren vertraulichen Kommunikation ins In- und Ausland ist zu begrüßen.

II. Umgang mit anonymen Meldungen (§ 4 HEMBV-E)

Dass der Verordnungsentwurf anonyme Meldungen umfassend ermöglicht, ist zu begrüßen und unbedingt beizubehalten.

Vor dem Hintergrund, dass die internen Meldestellen der Beschäftigungsgeber*innen sowie die externen Meldestellen der Länder nicht verpflichtet sind, Kanäle zur Entgegennahme von anonymen Meldungen zu schaffen, ist es von besonderer Bedeutung, dass die externe Meldestelle des Bundes anonyme Meldungen ermöglicht.

Eine Meldung im beruflichen Umfeld kostet Menschen Überwindung. Faktoren wie Angst vor Repressalien oder starke Bindung in und an ein Arbeitsumfeld können zusätzliche Hindernisse darstellen. Vor allem bei Beamt*innen in Verwaltung und Polizei, die nur erschwert Beschäftigungsgeber*in wechseln können, ist es von hoher Bedeutung, dass ein anonymer Meldeweg zur Verfügung steht. Anderenfalls kann die Angst vor dem Bekanntwerden der eigenen Identität der ausschlaggebende Punkt sein, warum Menschen trotz Kenntnis Missstände und Verstöße nicht melden.

Der Schutz der Meinungsfreiheit umfasst gerade auch anonyme Äußerungen, die Kundgabe ohne Identitätsoffenlegung ermöglicht eine uneingeschränkte Ausübung des Grundrechts.³ Aus einer Meldung bei einer Meldestelle folgt auch nicht automatisch eine Folgemaßnahme oder gar eine negative Konsequenz für von der Meldung Betroffene. Vielmehr sind sowohl interne als auch externe Meldestelle primär zu Ermittlungs- und Aufklärungsmaßnahmen befugt. Anschließend geben sie Vorgänge an die zuständigen Behörden, z.B. die Staatsanwaltschaft, weiter. Im Rahmen dieser Verfahren werden Betroffene durch umfassende gesetzliche Regelungen wie das Straf- oder Disziplinarrecht geschützt.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit wäre eine gesetzliche Verpflichtung zur Entgegennahme und Bearbeitung von anonymen Meldungen bei allen Meldestellen wünschenswert.⁴ Da eine solche Verpflichtung aktuell jedoch noch nicht besteht, ist es für einen wirksamen Schutz von Whistleblower*innen unerlässlich, dass gerade die externe Meldestelle uneingeschränkt anonyme Hinweisgaben ermöglicht. Nur so kann in der Gesellschaft die Anerkennung von und das Vertrauen in Hinweisgabesysteme etabliert werden.

Die effiziente Bearbeitung von auch anonymen Hinweisen ist, insbesondere im Bereich der Sicherheitsbehörden und der Polizei, von unmittelbarer Bedeutung, um Grund- und Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen und mittelbar Straftaten und rechtswidriges hoheitliches Handeln zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist der angesetzte Zeitraum bis zum 1. Juli 2024, an dem anonyme Kommunikation mit Hinweisgebenden ermöglicht wird, zu lang bemessen. Die Umsetzungsfrist für die Whistleblower-Richtlinie ist seit über 18 Monaten abgelaufen. Dass die externe Meldestelle beim

³ BGH, Urteil v. 23.06.2009 – VI ZR 196/08, Rn. 55; OLG Hamm, Beschluss v. 03.08.2011 – I-3 U 196/10, Rn. 6 f.

⁴ So bereits auch *Werdermann*, [Stellungnahme](#) zu dem Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, S. 6.

BfJ angesiedelt werden würde, war seit Langem klar und abzusehen. Dass nun ein weiteres Jahr benötigt wird, um vollständige Kommunikationskanäle für anonyme Hinweisgeber*innen einzurichten, ist enttäuschend. Hinweisgebende, die durch die aktuelle Berichterstattung auf die neue Meldestelle aufmerksam werden und anonym melden möchten, finden noch fast ein Jahr kein vollständiges Meldesystem vor.

Wünschenswert wäre eine Umsetzung noch innerhalb des Kalenderjahrs 2023.

III. Beratungsangebot der externen Meldestelle (§ 6 HEMBV-E)

Die in § 6 HEMBV-E genannten Angebote und ihre Reichweite sind zu begrüßen. Der Anwendungsbereich des HinSchG ist aufgrund der Kataloglösung und der oftmals notwendigen strafrechtlichen Einordnung von Vorfällen für juristische Laien kaum zugänglich. Aus diesem Grunde ist es notwendig, dass sich Menschen, die im beruflichen Kontext Kenntnis von Missständen erlangen, auch vor einer internen Meldung an eine unabhängige staatliche Stelle wenden, die unverbindlich die Anwendbarkeit des HinSchG prüfen und bei der Wahl des Meldekanals unterstützen kann.

Gerade in sensiblen Bereichen wie sexistischer Diskriminierung und sexualisiertem Machtmissbrauch sind die Grenzen zwischen strafbarem und bloß diskriminierendem Verhalten nicht trennscharf nachziehbar. Da das HinSchG hier nur einen lückenhaften Schutz bietet und z.B. Verletzungen des AGG den Anwendungsbereich des Gesetzes nicht eröffnen, sollte die externe Meldestelle auch über mögliche alternative Ansprechpartner*innen in diesen Fällen informieren (z.B. Antidiskriminierungsstellen, Gewerkschaften, Betroffenenenschutzorganisationen).

Komplexe Fragen des Verfassungs- und Dienstrechts stellen sich auch in Fällen verfassungsfeindlicher Äußerungen von Beamt*innen, beispielsweise in zuletzt wieder öffentlich gewordenen rechtsextremistischen Chatgruppen von Polizist*innen.⁵

Gerade in diesen Bereichen, aber auch in anderen Fragen der Anwendbarkeit im Katalog des § 2 Abs. 1 HinSchG, ist mit großen praktischen Unsicherheiten bei der Anwendbarkeit des HinSchG zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund ist der Ausschluss der rechtlichen Prüfung des Einzelfalls in § 6 Abs. 3 mit einem wirksamen Schutz für Hinweisgeber*innen nicht vereinbar. Eine sinnvolle und hilfreiche Beratung über die Anwendbarkeit des HinSchG kann nicht erfolgen, wenn die Prüfung nicht auf Grundlage der rechtlichen Beurteilung des Einzelfalls erfolgt. Zumindest aus Ex-Ante-Sicht auf Basis der vorgetragenen Tatsachen muss die Meldestelle beurteilen, ob für den Vorfall eine Meldestelle nach dem HinSchG oder andere Einrichtungen zuständig wäre. Anderenfalls bleibt die Beratung an der Oberfläche.

Für die tatsächliche Klärung, ob sie dem Schutz des HinSchG unterfallen, wären Personen, die erwägen, einen Verstoß zu melden, sonst gezwungen, für den Einzelfall anwaltliche Beratung in

⁵ Aufgedeckt wurden Chatgruppen mit rechtsextremistischen, antisemitischen, rassistischen und sexistischen Inhalten u.a. in [Berlin](#), [Frankfurt](#), [Aschersleben](#), [Münster](#), [Essen](#) und [Mühlheim an der Ruhr](#).

Anspruch zu nehmen. Die hierfür zusätzlich anfallenden Kosten können gerade für Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen im Niedriglohnsektor entscheidende Hemmnisse sein, bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit eine Meldung vorzunehmen.

Alternativ wäre folgende Fassung denkbar:

*Die rechtliche Beratung zum Einzelfall beschränkt sich auf Fragen des Hinweisgeber*innenschutzes. Eine Beratung zu anderen Rechtsfragen erfolgt nicht.*

In jedem Falle sollte der Umfang der Beratung in der Begründung des Verordnungsentwurfs klar gestellt werden. Dies gilt insbesondere für Fragen der Anwendbarkeit des HinSchG in konkreten Einzelfällen und die damit verbundenen rechtlichen Vorfragen.

IV. Ausstattung und Organisation der externen Meldestelle

Entgegen seinem Titel „Verordnung über die **Organisation** der [...] einzurichtenden externen Meldestelle“ enthält der Verordnungsentwurf keine Angaben zur internen Organisation, personellen Besetzung sowie zur Arbeitsweise der externen Meldestelle.

Hier bestehen Regelungslücken, die durch den Entwurf noch geschlossen werden sollten. Insbesondere ist nicht sichergestellt, dass die Stelle zumindest auch mit juristisch ausgebildetem Personal besetzt ist, das in der Lage ist, die Anwendbarkeit des HinSchG und damit mittelbar auch z.B. die Strafbarkeit oder Gesetzmäßigkeit eines Verhaltens zu prüfen. Die externe Meldestelle sollte daher zumindest auch mit Personen mit einer Befähigung zum Richteramt besetzt sein. Eine solche Besetzung ist gerade im Hinblick auf die soeben unter III. dargestellten komplexen rechtlichen Anschlussfragen erforderlich. Ebenfalls sollten Schulungsverpflichtungen und -intervalle aufgenommen werden, um die Fachkunde der in der Meldestelle tätigen Personen auch in Zukunft zu sichern.

Der Entwurf enthält zudem keinerlei Konkretisierungen zum Verfahren bei Meldungen gemäß §§ 28 ff. HinSchG, insbesondere zur Vornahme von Folgemaßnahmen nach § 29 HinSchG. Es muss im Entwurf konkreter geregelt werden, wie eine Eingangsbestätigung über eine Meldung gem. § 28 Abs. 1 HinSchG oder eine Mitteilung über den Abschluss des Verfahrens gem. § 30 Abs. 5 und 6 HinSchG den Hinweisgeber*innen übermittelt werden.

Ebenfalls ist die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen nicht näher geregelt, es verbleibt bei den Vorgaben des § 30 HinSchG. Nähere Vorgaben zur Zusammenarbeit mit z.B. der Staatsanwaltschaft oder den Disziplinarstellen existieren nicht. Auch die Frage, inwieweit für die externe Meldestelle ein Strafverfolgungszwang gilt und wann sie trotz des Ermessens bei der Anordnung von Folgemaßnahmen verpflichtet ist, ein Strafverfahren einzuleiten, wird durch den Entwurf nicht geklärt. Gerade im Bereich des öffentlichen Dienstes, in dem für Hinweisgebende eine eigene Strafbarkeit wegen Strafvereitelung im Amt, § 258a StGB, droht, wären solche Vorgaben notwendig gewesen, um den Hinweisgeber*innen Sicherheit zu geben.

Zudem sollte ein regelmäßiger Zeitpunkt für die spezielle Evaluation der Arbeit der externen Meldestelle aufgenommen werden. Angemessen ist hier ein Zeitraum von zwei Jahren. Die Meldestelle sollte weiterhin verpflichtet sein, in ihrem Bericht nach § 26 HinSchG auch die Anzahl der eingegangenen anonymen Meldungen, sowie den Anteil bewusst falscher und missbräuchlicher anonymer Meldungen auszuweisen. So können über die Evaluation des Art. 27 Abs. 2 der Whistleblower-Richtlinie hinaus auch aussagekräftige Zahlen zu der Behauptung einer missbräuchlichen Nutzung anonymer Meldekanäle ermittelt werden. Die Verordnung stellt einen geeigneten Regelungsort für die Datenerhebung dar.