

KREBS · SCHATZ (Hrsg.)



**Kommentar  
Hinweisgeberschutzgesetz  
(HinSchG)**

 **BOORBERG**

# Kommentar zum Hinweisgeber- schutzgesetz

Prof. Dr. Klaus Krebs  
Hochschule für Polizei Baden-Württemberg

Prof. Dr. Matthias Schatz  
Hochschule für Polizei Baden-Württemberg

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

PRINT-ISBN 978-3-415-07560-3  
E-ISBN 978-3-415-07561-0

© 2024 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-  
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt  
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen,  
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in  
elektronischen Systemen.

Titelfoto: © freshidea – [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com) |  
Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

# Inhaltsübersicht

<b>Vorwort</b> .....	11
<b>Herausgeber- und Autorenverzeichnis</b> .....	13
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	15
<b>Einführung (Prof. Dr. Klaus Krebs – HfPolBW)</b> .....	21

## **Hinweisgeberschutzgesetz – Kommentar:**

### **Abschnitt 1**

#### **Allgemeine Vorschriften**

§ 1 Zielsetzung und persönlicher Anwendungsbereich (Dr. Bernd Federmann / Andreas Pruksch – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH). ....	47
§ 2 Sachlicher Anwendungsbereich (Prof. Dr. Matthias Schatz – HfPolBW). ....	53
§ 3 Begriffsbestimmungen (Matthias Himmelsbach, LL. M. – Schrade & Partner) .....	80
§ 4 Verhältnis zu sonstigen Vorschriften (Matthias Himmelsbach, LL. M. – Schrade & Partner / Prof. Dr. Klaus Krebs – HfPolBW). ....	95
§ 5 Vorrang von Sicherheitsinteressen sowie Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten (Prof. Dr. Lars Steinhorst – Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg). ....	113
§ 6 Verhältnis zu sonstigen Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten (Prof. Dr. Matthias Schatz – HfPolBW) .....	127

### **Abschnitt 2**

#### **Meldungen**

##### **Unterabschnitt 1**

###### **Grundsätze**

§ 7 Wahlrecht zwischen interner und externer Meldung (Dr. Bernd Federmann / Andreas Pruksch – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH). ....	137
---	-----

§ 8	Vertraulichkeitsgebot (Dr. Bernd Federmann / Maik Ringel – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH) ...	143
§ 9	Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot (Maik Ringel – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH)...	154
	Vorbemerkungen zu § 10 und § 11 HinSchG (Prof. Dr. Wolfgang Ziebarth – HfPolBW) .....	165
§ 10	Verarbeitung personenbezogener Daten (Prof. Dr. Wolfgang Ziebarth – HfPolBW).....	177
§ 11	Dokumentation der Meldungen (Prof. Dr. Wolfgang Ziebarth – HfPolBW).....	185

## **Unterabschnitt 2**

### **Interne Meldungen**

§ 12	Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen (Dr. Ubbo Aßmus, Rechtsanwalt und Geschäftsführer der lawcode GmbH, Lehrbeauftragter an der Hochschule RheinMain in Wiesbaden) .....	189
§ 13	Aufgaben der internen Meldestellen (Dr. Ubbo Aßmus, Rechtsanwalt und Geschäftsführer der lawcode GmbH, Lehrbeauftragter an der Hochschule RheinMain in Wiesbaden) .....	198
§ 14	Organisationsformen interner Meldestellen (Dr. Dominik Nikol – Nikol & Goetz Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB) .....	200
§ 15	Unabhängige Tätigkeit; notwendige Fachkunde (Dr. Dominik Nikol – Nikol & Goetz Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB) .....	206
§ 16	Meldekanäle für interne Meldestellen (Dr. Dominik Nikol – Nikol & Goetz Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB) .....	211
§ 17	Verfahren bei internen Meldungen (Dr. Ubbo Aßmus, Rechtsanwalt und Geschäftsführer der lawcode GmbH, Lehrbeauftragter an der Hochschule RheinMain in Wiesbaden) .....	218
§ 18	Folgemaßnahmen der internen Meldestellen (Dr. Ubbo Aßmus, Rechtsanwalt und Geschäftsführer der lawcode GmbH, Lehrbeauftragter an der Hochschule RheinMain in Wiesbaden) .....	224

**Unterabschnitt 3****Externe Meldestellen**

§ 19 Errichtung und Zuständigkeit einer externen Meldestelle des Bundes (Prof. Dr. Lars Steinhorst – Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg) . . . . .	229
§ 20 Errichtung und Zuständigkeit externer Meldestellen der Länder (Prof. Dr. Lars Steinhorst – Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg) . . . . .	233
§ 21 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle (Prof. Dr. Lars Steinhorst – Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg) . . . . .	234
§ 22 Bundeskartellamt als externe Meldestelle (Prof. Dr. Lars Steinhorst – Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg) . . . . .	237
§ 23 Weitere externe Meldestellen (Prof. Dr. Lars Steinhorst – Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg) . . . . .	240
§ 24 Aufgaben der externen Meldestellen (Prof. Dr. Stefanie Fehr – Hochschule für angewandte Wissenschaften Ansbach) . . . . .	241
§ 25 Unabhängige Tätigkeit; Schulung (Prof. Dr. Stefanie Fehr – Hochschule für angewandte Wissenschaften Ansbach) . . . . .	245
§ 26 Berichtspflichten der externen Meldestellen (Prof. Thorsten Masuch – Hochschule Harz) . . . . .	248

**Unterabschnitt 4****Externe Meldungen**

§ 27 Meldekanäle für externe Meldestellen (Dr. Christian Piovano, Syndikusanwalt ZF Friedrichshafen, Of Counsel Produktkanzlei) . . . . .	250
§ 28 Verfahren bei externen Meldungen (Dr. Christian Piovano, Syndikusanwalt ZF Friedrichshafen, Of Counsel Produktkanzlei) . . . . .	261
§ 29 Folgemaßnahmen der externen Meldestellen (Dr. Christian Piovano, Syndikusanwalt ZF Friedrichshafen, Of Counsel Produktkanzlei) . . . . .	271

§ 30	Zusammenhang mit anderen öffentlichen Stellen (Dr. Christian Piovano, Syndikusanwalt ZF Friedrichshafen, Of Counsel Produktkanzlei) . . . . .	280
§ 31	Abschluss des Verfahrens (Dr. Christian Piovano, Syndikusanwalt ZF Friedrichshafen, Of Counsel Produktkanzlei) . . . . .	282

**Abschnitt 3**

**Offenlegung**

§ 32	Offenlegen von Informationen (Prof. Dr. Lars Steinhorst – Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg) . . . . .	290
------	---	-----

**Abschnitt 4**

**Schutzmaßnahmen**

§ 33	Voraussetzungen für den Schutz hinweisgebender Personen (Dr. Bernd Federmann / Andreas Pruksch – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH). . . . .	301
§ 34	Weitere geschützte Personen (Dr. Bernd Federmann / Andreas Pruksch – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH). . . . .	305
§ 35	Ausschluss der Verantwortlichkeit (Dr. Bernd Federmann / Andreas Pruksch – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH). . . . .	308
§ 36	Verbot von Repressalien; Beweislastumkehr (Dr. Bernd Federmann / Andreas Pruksch – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH). . . . .	310
§ 37	Schadensersatz nach Repressalien (Dr. Bernd Federmann / Andreas Pruksch – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH). . . . .	317
§ 38	Schadensersatz nach einer Falschmeldung (Dr. Bernd Federmann / Andreas Pruksch – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH). . . . .	320
§ 39	Verbot abweichender Vereinbarungen (Dr. Bernd Federmann / Andreas Pruksch – KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH). . . . .	322

**Abschnitt 5**

**Sanktionen**

§ 40 Bußgeldvorschriften  
 (Dr. Clemens Eggert – Sachgebietsleiter im  
 Steuerfahndungsdienst des Landes BW) . . . . . 323

**Abschnitt 6**

**Schlussvorschriften**

§ 41 Verordnungsermächtigung  
 (Prof. Thorsten Masuch – Hochschule Harz) . . . . . 331

§ 42 Übergangsregelung  
 (Prof. Thorsten Masuch – Hochschule Harz) . . . . . 332

**Anhänge**

1. Whistleblower-Richtlinie (RL [EU] 2019/1937) . . . . . 335

2. Verordnung über die Organisation der nach dem  
 Hinweisgeberschutzgesetz einzurichtenden externen  
 Meldestelle des Bundes (Hinweisgeberschutzgesetz-  
 Externe-Meldestelle-des-Bundes-Verordnung – HEMBV). . . . . 372

3. Formulierungshilfen und Checklisten  
 (Prof. Dr. Stefanie Fehr – Hochschule  
 für angewandte Wissenschaften Ansbach) . . . . . 376

**Literaturverzeichnis** . . . . . 381



## Vorwort

Durch das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) werden alle private wie öffentliche Unternehmen sowie Behörden mit mindestens 50 (Teilzeit-) Beschäftigten dazu verpflichtet, ein sog. Whistleblowingsystem einzurichten und zu betreiben. In Deutschland trifft diese neue Rechtspflicht allein etwa 90.000 Unternehmen (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1929/umfrage/unternehmen-nach-beschaefigtengroessenklassen/> [Abruf v. 22.01.23]).

Obschon jene teils gemeinsame Meldestellen einrichten können, müssen zukünftig immerhin rund 35.000 interne Meldestellen auf Unternehmensebene betrieben werden (BT-Drs. 372/22, S. 45). Hinzu kommen rund 25.000 interne Meldekanäle in der öffentlichen Verwaltung (BT-Drs. 372/22, S. 52). Die allermeisten dieser zusammen rund 60.000 internen Meldekanäle werden erstmalig einzurichten sein. Zusammen haben diese internen Meldestellen nach Schätzung des Gesetzgebers mit jährlich rund 90.000 Meldungen zu rechnen (BT-Drs. 372/22, S. 48).

Neben jener Pflicht zum Betrieb interner Meldekanäle sieht das HinSchG die Einrichtung externer Meldestellen in Bund und Ländern vor. Der Gesetzgeber rechnet mit jährlich 3.000 Meldungen allein an die externen Meldestellen des Bundes (BT-Drs. 372/22, S. 38).

Verstöße gegen das HinSchG können mit Bußgeldern von bis zu einer halben Million Euro geahndet werden (§ 40 Abs. 6 S. 2 HinSchG i. V. m. § 30 Abs. 2 S. 3 OWiG).

All diese Zahlen lassen die hohe Relevanz des HinSchG erahnen. Hinweisgebersysteme avancieren zum Kernelement jeder Compliance in Unternehmen sowie öffentlicher Verwaltung. Der Kreis der Personen, die in unterschiedlichen Funktionen mit den komplexen Vorgaben des neuen Whistleblowing-Rechts befasst sein werden, ist entsprechend groß. Ihnen versucht der vorliegende Kommentar eine praxisnahe Orientierungshilfe zum Umgang mit dem neuen Gesetz und seiner Auslegung zu bieten. Nicht die akademischen Untiefen und von der Rechtsprechung ohnehin noch unbewältigten Problemlagen des HinSchG sollen im Fokus des Kommentars stehen, sondern die Grundlagen seiner praxisgerechten Anwendung.

Hinweisgeberschutzrecht gehört zu den juristischen Querschnittsmaterien: Es berührt Rechtsbereiche wie das Verfassungsrecht, das allgemeine Zivilrecht und das Strafrecht, aber auch etwa das Arbeitsrecht, das Beamtenrecht und das Datenschutzrecht. Diese Vielgestaltigkeit sowie seine ebenso mannigfaltigen wie teils intensiven Einflüsse auf unterschiedli-

che Rechtsgebiete tragen zum besonderen Reiz und zur Bedeutung des HinSchG bei. Damit verbunden erfordert eine fundierte Praxiskommentierung ein hohes Maß an fachspezifischer Expertise. Ein breiter Kreis rechtspraktisch ebenso erfahrener wie spezialisierter Autoren trägt dem Grundanliegen dieses Kommentars Rechnung, der Rechtspraxis eine zuverlässige Orientierung im Umgang mit den neuen Gesetzesvorgaben zu bieten.

Prof. Dr. Klaus Krebs und Prof. Dr. Matthias Schatz

## Herausgeber- und Autorenverzeichnis

### Herausgeber:

**Prof. Dr. Klaus Krebs** – Hochschule für Polizei Baden-Württemberg  
Anschrift: Sturmbühlstr. 250, 78054 Villingen-Schwenningen

**Prof. Dr. Matthias Schatz** – Hochschule für Polizei Baden-Württemberg  
Anschrift: Sturmbühlstr. 250, 78054 Villingen-Schwenningen

### Autorinnen und Autoren:

**Rechtsanwalt Dr. Ubbo Aßmus** – Geschäftsführer der lawcode GmbH  
Anschrift: Universitätsstraße 3, 56070 Koblenz

**Dr. Clemens Eggert** – Sachgebietsleiter im Steuerfahndungsdienst des Landes BW

**Rechtsanwalt Dr. Bernd Federmann, LL.M.** – Partner der KPMG Law  
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH  
Anschrift: Theodor-Heuss-Straße 5, 70174 Stuttgart

**Prof. Dr. Stefanie Fehr** – Hochschule für angewandte Wissenschaften  
Ansbach  
Anschrift: Residenzstraße 8, 91522 Ansbach

**Rechtsanwalt Matthias Himmelsbach, LL.M.** – SCHRADE & Partner  
Rechtsanwälte PartmbB  
Anschrift: Stefaniestraße 43, 77933 Lahr

**Professor Thorsten Masuch** – Hochschule Harz  
Anschrift: Domplatz 16, 38820 Halberstadt

**Rechtsanwalt Dr. Dominik Nikol** – Partner der Nikol & Goetz Partner-  
schaft von Rechtsanwälten mbB  
Anschrift: Konrad-Goldmann-Straße 5a, 79100 Freiburg im Breisgau

**Rechtsanwalt Dr. Christian Piovano** – Syndikusanwalt bei ZF Friedrichs-  
hafen, Of Counsel Produktkanzlei  
Anschrift: Rebhalde 5, 88048 Friedrichshafen

**Rechtsanwalt Andreas Pruksch** – Senior Manager der KPMG Law Rechts-  
anwaltsgesellschaft mbH  
Anschrift: Theodor-Heuss-Straße 5, 70174 Stuttgart

**Rechtsanwalt Maik Ringel** – Senior Manager der KPMG Law Rechtsan-  
waltsgesellschaft mbH  
Anschrift: Münzgasse 2, 04107 Leipzig

**Prof. Dr. Lars Steinhorst** – Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Anschrift: Reuteallee 36, 71634 Ludwigsburg

**Prof. Dr. Wolfgang Ziebarth** – Hochschule für Polizei Baden-Württemberg

Anschrift: Sturmbühlstr. 250, 78054 Villingen-Schwenningen

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
abw.	abweichend
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AktG	Aktiengesetz
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ArbR	Arbeitsrecht Aktuell (Zeitschrift)
ArbR- Aktuell	Arbeitsrecht Aktuell
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
Arg.	Argument
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AÜG	Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung
Az.	Aktenzeichen
AZR	Arbeit und Recht (Zeitschrift)
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstaufsicht
BArchG	Bundesarchivgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz

BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BfDI	Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfJ	Bundesamt für Justiz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKartA	Bundeskartellamt
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BlmSchG	Immissionsschutzgesetz des Bundes
Bln	Berlin
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BNotO	Bundesnotarordnung
BörsG	Börsengesetz
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BstatG	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
CB	Compliance Berater (Zeitschrift)
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe [Verfasser]
d. h.	das heißt
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DL-InfoV	Verordnung über Informationspflichten für Dienstleistungserbringer
DMA	Digital Markets Act

---

DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DSB	Datenschutz-Berater (Zeitschrift)
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung der EU
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
Ed.	Edition
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einl.	Einleitung
Erl.	Erläuterung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuPAG	Gesetz über die Tätigkeit europäischer Patentanwälte in Deutschland
EuRAG	Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland
EuZA	Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht
e. V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende, fortfolgende
FinDAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Fußn.	Fußnote
gem.	gemäß
GastG	Gaststättengesetz
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	ggf.
GrCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GwG	Geldwäschegesetz
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HEMBV	Hinweisgeberschutzgesetz Externe Meldestelle des Bundes Verordnung
h. M.	herrschende Meinung
HinSchG	Hinweisgeberschutzgesetz

Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HwO	Handwerksordnung
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
Info-MedienR	Informations- und Medienrecht
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JI	Justiz und Inneres
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
KBW	Kommunistischer Bund Westdeutschland
KWG	Kreditwesengesetz
krit.	kritisch
LBG	Landesbeamtengesetz
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
lit.	litera (Buchstabe)
LStatG	Landesstatistikgesetz
LStatG BW	Landesstatistikgesetz Baden-Württemberg
MiLoG	Mindestlohngesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweis(en)
Nds	Niedersachsen
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht

---

OH	Orientierungshilfe
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PersV	Die Personalvertretung (Zeitschrift)
PKGrG	Kontrollgremiumgesetz
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
RAM	Random Access Memory (Arbeitsspeicher)
RefE	Referentenentwurf
RDG	Rechtsdienstleistungsgesetz
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s.	siehe
s. o.	siehe oben
SE	Societas Europaea (Europäische Aktiengesellschaft)
SG	Soldatengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StBerG	Steuerberatergesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StVO	Straßenverkehrsordnung
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
u. Ä.	und Ähnliches
Urt.	Urteil
v.	vom
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
Var.	Variante
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)

## Abkürzungsverzeichnis

---

vs.	versus
VuR	Verbraucher und Recht (Zeitschrift)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBeauftrG	Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages
WBRL	Whistleblower-Richtlinie der EU
WDO	Wehrdisziplinarordnung
WPO	Wirtschaftsprüferordnung
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WpIG	Gesetz zur Beaufsichtigung von Wertpapierinstituten
WpÜG	Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz
z. B.	z. B.
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZGI	Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

# Einführung

Das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) mit seinen mannigfaltigen Verbindungen zu unterschiedlichsten Rechtsgebieten wird nachhaltigen Einfluss auf die gesamte deutsche Rechtsordnung haben. Das neue Gesetz soll nachfolgend in seiner geschichtlichen Entwicklung umrissen sowie seinen zentralen Zielen und Kernregelungen knapp vorgestellt werden. Diese Einführung dient dazu, die Einzelregelungen und deren Kommentierungen einzubetten und denjenigen Leserinnen und Lesern den Zugang zum neuen Gesetz zu erleichtern, die bislang keinen oder nur wenig Kontakt zur Materie hatten. **1**

## I. Ursprünge des HinSchG

### 1. US-amerikanische Anfänge

Vorreiternation und Mutterland des Whistleblowings sind die USA, in denen bereits in den 1970er-Jahren Hinweisgeberschutzelemente implementiert wurden (*Hopt*, in: Festschrift Krieger, 2020, 411, 425). Durch den Sarbanes-Oxley Act (SOX) vom 30.02.2002 sind auch ausländische Unternehmen mit einer US-Börsennotierung einem breit gefächerten Hinweisgeberschutzregime unterstellt worden (*Hütten/Stromann*, BB 2003, 2223). Im Dodd-Frank Act aus dem Jahr 2010 wurden sog. Whistleblowing-Prämien für hinweisgebende Personen geschaffen, die auf Missstände im Finanzsektor aufmerksam machen, sofern ihre Hinweise zu Bußgeldern oder vergleichbaren Maßnahmen in Höhe von über einer Million Dollar führen (näher Brungs, Whistleblowing, 2016, S. 119). Nach Sec. 748 und Sec. 922 des Dodd-Frank Acts erhält die hinweisgebende Person zwischen 10 und 30 Prozent des jeweiligen Bußgelds. Im Mai 2023 zahlte die amerikanisch Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde (SEC) 279 Millionen Dollar an einen Tipgeber, der Hinweise zu einem Anlegerskandal in Milliardenhöhe gab (F.A.Z. Nr. 245 vom 21.10.2023, S. 19). **2**

Nicht nur Vorschriften der USA wirkten impulsgebend für Hinweisgeberschutzentwicklungen in Europa. Mit Edward Snowden und dem von ihm im Jahr 2013 aufgedeckten Überwachungs- und Geheimdienstskandal der US-amerikanischen „National Security Agency“ (NSA), stammt der bis heute prominenteste Hinweisgeber weltweit aus den USA. Als Vorbild diente Snowden dabei der US-amerikanische Whistleblower Daniel Ellsberg (1931–2023), der 1971 die sog. „Pentagon-Papiere“, eine geheime **3**

Studie des US-Verteidigungsministeriums, der Presse zugespielt hatte (*Diekmann*, F.A.Z. Nr. 139 vom 19.06.2023, S. 11). Hierdurch deckte Ellsberg auf, dass die US-amerikanische Regierung die Öffentlichkeit und den Kongress gezielt über den Vietnamkrieg belogen hatte.

## 2. Die EMRK und die Impulse des EGMR

- 4 Die Bundesrepublik gehört zu den 46 Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Als völkerrechtlicher Vertrag, der durch das Ratifizierungsgesetz vom 07.08.1952 nach Art. 59 Abs. 2 GG in die deutsche Rechtsordnung inkorporiert wurde und über dessen Auslegung der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg wacht, wirkten und wirken vor allem Art. 10 EMRK („Freiheit der Meinungsäußerung“) und dessen richterliche Interpretation auf das Hinweisgeberschutzrecht ein (detailliert dazu *Edwards*, Die Rechtmäßigkeit von Whistleblowing in der Öffentlichkeit nach der EMRK und dem deutschen Recht, 2017, S. 18 ff.). Da die EMRK den Rang eines förmlichen Bundesgesetzes hat (BVerwGE 5, 153, 161; 47, 365, 378), dürfen die nationalen Gerichte die Auslegung des Art. 10 EMRK durch den EGMR nicht ignorieren, wenngleich sie in nachvollziehbar begründeten Fällen durchaus von der Rechtsprechung des EGMR abweichen dürfen (BVerfGE 111, 307 – Görgülü; zu den Rechtswirkungen von EGMR-Urteilen allgemein *Sauer*, NJW 2023, 2073 ff.). Eine Grenze findet die Pflicht zur konventionsfreundlichen Auslegung dort, wo die Beachtung von Entscheidungen des EGMR gegen eindeutig entgegenstehendes Gesetzesrecht verstoßen würde (BVerfG, NJW 2023, 2632, 2634).
- 5 In diesem Rahmen kommt unter den zahlreichen grundlegenden Entscheidungen (v. a. *Guja/Moldawien*, EGMR v. 12.2.2008–14277/04; *Gawlik/Liechtenstein*, NVwZ 2021, 1043; *Halet/LUX*, NZA 2023, 555) dem Fall *Heinisch* (EGMR v. 21.07.2011, NZA 2011, 1269) herausragende Bedeutung zu: *Brigitte Heinisch*, die als Altenpflegerin in einem staatlichen Pflegeheim in Berlin tätig war, beschwerte sich im Jahr 2003 zunächst bei ihrem Arbeitgeber über Personalnot und gravierende Mängel im Pflegeheim. Später zeigte sie diese der Heimaufsicht an. Da der Arbeitgeber keine Maßnahmen ergriff, um die gravierenden Pflegemängel zu beseitigen, erstattete *Brigitte Heinisch* über ihren Anwalt Strafanzeige gegen die verantwortlichen Personen des Pflegeheims. Das Strafverfahren wurde eingestellt, *Frau Heinisch* wurde fristlos gekündigt. Während die nationalen Gerichte die Kündigung für rechtmäßig hielten, stellte der EGMR eine Verletzung der von Art. 10 EMRK geschützten Meinungsfreiheit von *Frau Heinisch* fest. Zwar müssten Mitarbeitende aufgrund ihrer Pflicht zur Loyalität und Vertraulichkeit Informationen zunächst Vorgesetzten oder an-

deren innerbetrieblichen Stellen zuleiten. Doch als letztes Mittel könnten Mitarbeitende mit den Informationen auch an die Öffentlichkeit gehen, wobei im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bzw. Abwägung das öffentliche Interesse an der Information besonders zu berücksichtigen sei (EGMR, NZA 2011, 1269, 1271).

Wenngleich die Entscheidung des EGMR im Fall Heinisch verschiedentlich auf Kritik stieß, orientiert sich die zivil- und arbeitsrechtliche Judikatur seither an dieser Grundsatzentscheidung (siehe BT-Drs. 372/22, S. 29 m. w. N.).

Die Linie der EGMR-Rechtsprechung ist durch eine Interessenabwägung gekennzeichnet, die sich an den folgenden sechs Kriterien orientiert (siehe dazu zuletzt EGMR, NZA 2023, 555 = NJW 2023, 1793 m. Anm. *Redder*, NVwZ 2023, 657 ff. sowie sehr kritischer Anm. *Junker*, EuZA 2023, 241 f.):

1. Über Missstände muss an erster Stelle der Vorgesetzte oder eine dafür zuständige Stelle unterrichtet werden. Nur wenn das offenbar nicht möglich ist, darf die Information als letztes Mittel an die Öffentlichkeit gegeben werden;
2. bei Beurteilung der Verhältnismäßigkeit muss das öffentliche Interesse an der Information berücksichtigt werden. Art. 10 Abs. 2 EMRK lässt wenig Raum für Einschränkungen von Diskussionen über Fragen des öffentlichen Interesses;
3. von Bedeutung ist weiter, ob die Information richtig ist. Wer Informationen weitergeben will, muss sorgfältig prüfen, ob sie genau und zuverlässig sind;
4. andererseits muss der Schaden berücksichtigt werden, der dem Arbeitgeber und anderen durch die Weitergabe der Information verursacht wird, und abgewogen werden, ob der Schaden schwerer wiegt, als das öffentliche Interesse an der Information;
5. ein anderer wesentlicher Faktor ist das Motiv für die Enthüllung. Eine Information aus Gründen persönlichen Ärgers oder Abneigung oder wegen der Erwartung persönlicher Vorteile rechtfertigt keinen besonderen Schutz;
6. schließlich müssen Art und Schwere von Sanktionen gegen den Whistleblower berücksichtigt werden.

### 3. Richtlinienrecht der EU

Die WBRL vom 23.10.2019 (RL [EU] 2019/1937) wurde durch das HinSchG umgesetzt. Da die europäische Richtlinie Mindeststandards für die nationale Gesetzgebung vorgibt (dazu detailreich *Steinhauser/Kreis*, EuZA 2021, 422 ff.), ist sie bei der Auslegung des HinSchG stets mit im Blick zu

6

7

behalten: Das HinSchG ist – soweit möglich – richtlinienkonform auszu-legen. Der gesamte Text der EU-Richtlinie ist daher in der Anlage des vor-liegenden Buches abgedruckt.

Sollten sich einzelne Regelungen des HinSchG nicht mit den Mindest-standards der Richtlinie vereinbaren lassen, führt die Unionsrechtswid-rigkeit zur Unanwendbarkeit der nationalen Vorschrift (Anwendungsvor-rang des Unionsrechts).

Die Unionsrechtskonformität zahlreicher Einzelregelungen des HinSchG stehen in Zweifel. Diese Zweifel werden bislang von wissenschaftlichen Stimmen artikuliert. Bevor nicht auch judikativ die Unionsrechtswidrig-keit einzelner Regelungen festgestellt wird, dürfte die Rechtspraxis von der Anwendbarkeit aller Vorgaben des HinSchG ausgehen.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich für eine überschießende Umsetzung der WBRL entschieden. Insbesondere hinsichtlich des sachlichen An-wendungsbereichs, in dem neben unionsrechtlichen Verstößen – sachge-recht – auch nationale Rechtsverstöße in weitem Umfang erfasst werden, geht die Umsetzungsgesetzgebung über die Mindeststandards der euro-päischen Richtlinie hinaus.

## II. Hinweisgeberschutz in Deutschland vor Geltung des HinSchG

- 8 Die Entwicklungsgeschichte von Compliance ist in Deutschland eine noch recht junge: Zunächst waren es deutsche Unternehmen, die in den USA gelistet waren, welche aufgrund des Sarbanes-Oxley Act vom 30.02.2002 und seiner Bindung auch für Gesellschaften in Deutschland zur Einführung von Compliance-Regelungen gezwungen waren (*Auer*, in: *Stober/Ohrtmann, Compliance für die öffentliche Verwaltung*, 2. Aufl. 2022, Rn. 1122). Diese Entwicklung Anfang der 2000er-Jahre hat zusam-men mit dem Erlass des – als „Soft-Law“ rechtlich unverbindlichen – Deutschen Corporate Governance Kodex zu Sogeffekten zunächst bei bör-sennotierten Unternehmen in Deutschland geführt. Weitere (aktienrecht-liche) Impulse zur Schaffung eines funktionierenden Compliance-Systems wie auch zur Überwachung von dessen Effizienz folgten durch die Recht-sprechung (siehe insbesondere LG München I [Siemens/Neubürger], NZG 2014, 345 m. Anm. *Fleischer*, NZG 2014, 321 ff.). In der vorgenannten „Sie-mens/Neubürger“-Entscheidung wurde erstmals über das Verständnis einer Compliance-Organisation und die Risiken von Non-Compliance im Grundsätzlichen aufgeklärt (*Bartz/Bittner*, CCZ 2022, 319, 321). Dabei tref-fen Haftungsrisiken bei fehlendem oder unzureichendem Compliance-

Management-System heute aber nicht nur Vorstände von großen Aktiengesellschaften, wie der Siemens AG, sondern auch kleine GmbHs (siehe dazu OLG Nürnberg, NZG 2022, 1058, 1063 f. – Tankkarten-Entscheidung).

Diese und weitere Gerichtsentscheidungen führten zu rechtspraktischen Zwängen für Unternehmen, die nunmehr vermehrt Compliance-Managementsysteme einrichteten und einrichten, wenngleich es bis heute keine allgemeine gesetzliche Pflicht dazu gibt.

Vor dem Inkrafttreten des HinSchG sind Compliance-Abteilungen und von ihnen implementierte Hinweisgeberschutzsysteme vor allem in deutschen Großunternehmen mit über 249 Beschäftigten bereits verbreitet, kaum aber in mittleren Unternehmen. Gesetzliche Verpflichtungen zur Einführung von Hinweisgebersystemen bestanden vor dem Inkrafttreten des HinSchG grundsätzlich nicht (*Hopt*, in: FS Krieger, 2020, 411, 414 f.). Der Schutz von hinweisgebenden Personen war durch punktuelle Spezialvorschriften (dazu unter 1.) sowie durch die Rechtsprechung (dazu unter 2.) fragmentarisch und lückenhaft ausgestaltet.

9

## 1. Punktuelle Spezialvorschriften zum sektorspezifischen Hinweisgeberschutz

Bereits vor Erlass des HinSchG gab es eine Reihe bereichsspezifischer Vorschriften zum Whistleblowing, z. B. in:

10

- § 23 Abs. 3 WpHG,
- § 4d FinDAG,
- § 48 GWG, § 6 Abs. 5 GWG.

Zudem gab und gibt es eine Reihe von Spezialregelungen auf unterschiedlichen Rechtsgebieten, die Personen ein Beschwerderecht bei konkreten Anhaltspunkten für Rechtsverstöße einräumen und dieses Recht zur Beschwerde regelmäßig mit einem Benachteiligungsverbot für den Beschwerdeführer verknüpfen. Derartige Regelungen finden sich etwa in:

- § 13 AGG, § 27 Abs. 1 AGG,
- § 17 Abs. 2 ArbSchG,
- § 25a Abs. 1 KWG,
- § 23 Abs. 6 VAG,
- § 127 Abs. 4 SeeArbG,
- § 84 BetrVG,
- § 7 WBeauftrG,
- § 8 PKGrG,
- § 125 BBG sowie vergleichbare Vorschriften auf Landesebene, etwa § 49 LBG BW,
- § 197a Abs. 2 SGB V.

Die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen wurde bei einem Fehlverhalten unter den Voraussetzungen des § 5 GeschGehG ausnahmsweise zugelassen. Seit 01.01.2023 gilt ferner das Beschwerdeverfahren nach § 8 Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), das nach § 9 LkSG auch für Externe geöffnet ist (näher dazu *Baade*, DStR 2022, 1617 ff.).

- 11 Die oben genannten Spezialvorschriften sind nicht mit Inkrafttreten des HinSchG obsolet. Nach § 4 Abs. 1 HinSchG gehen solche sektorspezifischen Meldewege dem allgemeinen Hinweisgeberschutzsystem nach HinSchG grundsätzlich vor. Bereits etablierte oder neu entstehende sektorspezifische Meldeverpflichtungen, -wege und -verfahren nach den oben genannten Vorschriften stehen also grundsätzlich neben den Meldewegen des HinSchG (BT-Drs. 372/22, S. 73). Da die Rechtsregime nicht in einem Exklusivitätsverhältnis stehen, müssen ggf. mehrere Meldewege parallel eingerichtet und betrieben werden. Hinweisgebende Personen haben dann grundsätzlich die Wahl, welchen Meldekanal sie beanspruchen. An der Praktikabilität derart paralleler Meldesysteme lässt sich zumindest stellenweise zweifeln (siehe *Schoch* BKR 2023, 154, 157). Soweit stattdessen etwa im Finanzsektor ein praktischer „Bedarf für ein einheitliches (internes wie externes) Meldesystem“ ausgemacht wird (so *Schoch* BKR 2023, 154, 157), müsste dieses einheitliche System dann sowohl den sektorspezifischen Vorgaben (siehe nur etwa § 25a Abs. 1 Satz 6 Nr. 3 KWG, § 4d FinDAG sowie § 1 ff. BaFinHwgebV) als auch den allgemeinen des Hinweisgeberschutzgesetzes gerecht werden (vgl. *Steinhauser/Kreis*, EuZA 2021, 422, 434).

## 2. Rechtsprechung zum Hinweisgeberschutz

- 12 Häufig hatten große Unternehmen bereits freiwillig Hinweisgeberschutzsysteme im Rahmen ihrer Compliance-Architektur etabliert. Vor Geltung des HinSchG war die deutsche Rechtsprechung aber relativ selten mit Whistleblowing-Fällen befasst. Unter dem detaillierten und komplexen neuen Rechtsprogramm des HinSchG wird sich das voraussichtlich ändern.
- Grundlegend war ein Beschluss des BVerfG vom 02.07.2001 (1 BvR 2049/00). Der Hinweisgeber hatte im Rahmen eines von Amts wegen eingeleitetes staatsanwaltliches Ermittlungsverfahrens gegen seine Arbeitgeberin beziehungsweise deren Geschäftsführer als Zeuge ausgesagt und der Staatsanwaltschaft Unterlagen übergeben. Das Ermittlungsverfahren wurde gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt. Die Arbeitgeberin erfuhr im Rahmen einer Akteneinsicht vom Verhalten des Hinweisgebers und kündigte ihn daraufhin. Ein Ermittlungsverfahren gegen den Hinweisgeber wegen Verleumdung und falscher Verdächtigung wurde seinerseits nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt.

Während das Landesarbeitsgericht die Kündigungsschutzklage abgewiesen hatte, hatte die Verfassungsbeschwerde des Hinweisgebers gegen diese gerichtliche Entscheidung Erfolg: Das Verhalten des Hinweisgebers wurde vom BVerfG am Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) gemessen und für zulässig erklärt, da er nicht wissentlich unwahre oder leichtfertig falsche Angaben machte, sondern seine Zeugenaussage zumindest staatsbürgerrechtlich beanstandungsfrei war. Deshalb durfte daraus auch kein zivilrechtlicher Nachteil für den Hinweisgeber entstehen.

Insgesamt betrachtet, war der Hinweisgeberschutz in Deutschland vor Erlass des HinSchG fragmentarisch ausgestaltet und mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden (näher dazu *Bayreuther*, NZA-Beilage 2022, 20). Das HinSchG schließt aber nicht allein Lücken des früher geltenden Hinweisgeberschutzes in Deutschland, sondern kehrt auch vieles um. So war etwa nach früherer Rechtslage bis zur Geltung des HinSchG in Deutschland richterrechtlich anerkannt, dass sich hinweisgebende Personen aus Loyalitäts- und Treuegesichtspunkten zunächst um interne Abhilfe des Missstands bemühen mussten, ehe sie eine externe Meldung absetzten (siehe dazu *Schoch*, BKR 2023, 154, 155 m. w. N.). Demgegenüber haben hinweisgebende Personen nunmehr nach § 7 Abs. 1 Satz 1 HinSchG ein Wahlrecht zwischen interner und externer Meldestelle.

### III. Gesetzgebungsprozesse zum HinSchG

Das seit Juni 2023 geltende HinSchG hat eine ebenso ungewöhnliche wie bemerkenswerte legislative Historie hinter sich. Vor über zehn Jahren, im Jahr 2012, wurde ein erster Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht (BT-Drs. 17/8567). Dieser Entwurf trug bereits den Titel „Hinweisgeberschutzgesetz“, verhielt sich aber inhaltlich grundverschieden zum heute geltenden HinSchG.

13

Nach zahlreichen weiteren erfolglosen Gesetzesinitiativen (BT-Drs. 17/9782, 17/12577, 18/3039, 19/4558) wuchs der Druck auf die Legislative mit Erlass der WBRL vom 23.10.2019 (RL [EU] 2019/1937), die von den Mitgliedstaaten bis zum 17.12.2021 in nationales Recht umzusetzen war. Doch auch ein Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz aus dem Jahr 2021, der die europäischen Richtlinienvorgaben noch rechtzeitig zum 17.12.2021 umsetzen sollte, scheiterte. Ein am 27.01.2022 von der Europäischen Kommission eingeleitetes förmliches Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland war die Folge.

Es war schließlich ein neuer Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz vom 13.04.2022, der dem Hinweisgeberschutz in Form

14

eines Stammgesetzes und einiger Anpassungen bestehender Regelungen zum Durchbruch verhalf. Zu diesem Referentenentwurf vom 13.04.2022 fand eine breite Verbändebeteiligung statt, in der 52 Stellungnahmen zum Referentenentwurf eingingen (abrufbar unter: <https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Hinweisgeberschutz.html>).

Mit dem Regierungsentwurf vom 27.07.2022 befasste sich der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages in einer öffentlichen Anhörung von NGOs, Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und Sachverständigen am 19.10.2022 (abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=lyw7fsWQM-c>). Die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf vom 27.07.2022 fiel knapp aus (BR-Drs. 372/22), ebenso die Gegenüberlegung der Bundesregierung dazu (BT-Drs. 20/3709).

- 15 Zentrale Änderungen erfuhr der Regierungsentwurf auf Beschlussempfehlungen des Rechtsausschusses vom 14.12.2022 (BT-Drs. 20/4909), die der Deutsche Bundestag mit Beschluss vom 16.12.2022 annahm (dazu *Sonneberg/Rempp*, GmbHR 2023, 112 ff.). Wichtigste Änderung war dabei die Verpflichtung, dass interne und externe Meldekanäle die anonyme Kontaktaufnahme und anonyme Kommunikation ermöglichen müssen. Diese Verpflichtung wurde jedoch später (auf Vorschlag des Vermittlungsausschusses im Mai 2023) wieder aus dem Gesetz herausgenommen.

Dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz wurde am 10.02.2023 die notwendige Zustimmung im Bundesrat versagt. CDU/CSU, die mit 38 von 69 Stimmen eine Blockademehrheit im Bundesrat haben, verweigerten die Zustimmung vor allem unter Verweis auf die überschießende Unionsrechtsumsetzung und die damit verbundenen Zusatzbelastungen für die ohnehin angeschlagene deutsche Wirtschaft.

- 16 Daraufhin lagerte die Bundesregierung § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BeamtStG aus dem bisherigen Gesetzentwurf aus und ergänzte den bisherigen Gesetzentwurf, welcher keine Zustimmung im Bundesrat erfahren hatte, durch einen neuen § 1 Abs. 3 HinSchG sowie eine Begrenzung in § 2 Abs. 1 Nr. 10 HinSchG auf Bundesbeamte (BT-Drs. 20/5992). Aufgrund dieser Änderungen bedurfte das HinSchG nach Ansicht der Ampelregierung fortan nicht mehr der Zustimmung des Bundesrats. Zugleich wurde die Vorschrift zum Inkrafttreten des HinSchG von ursprünglich drei Monaten auf einen Monat nach Verkündung verkürzt (Artikel 9). Hintergrund dieser verkürzten Frist des Inkrafttretens war das zu diesem Zeitpunkt laufende Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland: Das aufgrund der verzögerten Umsetzung der WBRL zu erwartende Bußgeld bemisst sich nach Tagen der Überschreitung der Umsetzungsfrist.

Die Oppositionsfraktionen von CDU/CSU wandten – aus gutem Grund – ein, die Aufspaltung des ursprünglichen Gesetzes in ein bloßes Einspruchsgesetz (inklusive HinSchG in BT-Drs. 20/5992) und ein Zustimmungsgesetz (BT-Drs. 20/5991) sei verfassungswidrig (BT-Drs. 20/6193, S. 10 f.). Sachverständige im Rechtsausschusses des Bundestages unterlegten diese verfassungsrechtliche Einschätzung nachdrücklich. Für den 30.03.2023 stand das HinSchG zur zweiten und dritten Lesung im Bundestag an, wurde an diesem Tag aber kurzfristig von der Tagesordnung wieder abgesetzt. Dieses ungewöhnlich und nervös wirkende Hin und Her im Gesetzgebungsprozess lässt erahnen, dass sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier der enormen Bedeutung und dem außergewöhnlichen Einfluss des HinSchG auf die gesamte deutsche Rechtsordnung sehr bewusst waren. Als Meisterleistung der Legistik wird das HinSchG nicht in die Rechtsgeschichte eingehen (*Nitschke/Krebs NVwZ 2023, 1053, 1058*). **17**

Am 05.04.2023 rief die Bundesregierung schließlich den Vermittlungsausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG an, der am 09.05.2023 eine Einigung erzielte. Die finalen Änderungen zur Beschlussfassung des Bundestages vom 16.12.2022 wurden vom Bundestag am 11.05.2023 und vom Bundesrat am 12.05.2023 angenommen (Drucksache 20/6700) und am 02.06.2023 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. 2023 I Nr. 140). Nach Artikel 10 Abs. 2 des so verkündeten „Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“ vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) trat das Gesetz im Wesentlichen einen Monat nach der Verkündung in Kraft. Es gilt daher im Kern seit dem 02.07.2023. **18**

Eine ausfüllende Rechtsverordnung, die auf der Grundlage von § 41 HinSchG erlassen wurde und Festlegungen für die offenen § 19 HinSchG und § 23 HinSchG brachte, folgte im August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 211) mit der sprachästhetisch ambitionslosen Bezeichnung „Hinweisgeber-schutzgesetz-Externe-Meldestelle-des-Bundes-Verordnung“ (HEMBV). **19**

§ 12 Abs. 1 Satz 4 HinSchG ordnet an, dass sich die Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb von internen Meldestellen im kommunalen Sektor nach dem Landesrecht bestimmt. Der Bund durfte insoweit aufgrund des Durchgriffsverbots nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG selbst keine Regelungen treffen. **20**

Das erste Bundesland, das entsprechendes Landesrecht schuf, war Hessen. Zeitlich synchron zum HinSchG des Bundes trat am 02.07.2023 das Hessische Hinweisgebermeldestellengesetz (HHinMeldG) in Kraft (GVBl. Hessen 2023, S. 353). Nach § 2 Abs. 1 HHinMeldG sind Gemeinden und Landkreise in Hessen seither grundsätzlich verpflichtet, interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben. Diese Pflicht erstreckt sich nach **21**

§ 2 Abs. 2 HHinMeldG auf öffentlich-rechtliche Körperschaften, u. a. auch auf kommunale und kommunal kontrollierte Unternehmen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 HHinMeldG). Ausnahmen von der Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb von internen Meldestellen bestehen jeweils, wenn die Kommune bzw. die öffentlich-rechtliche Körperschaft weniger als 50 Beschäftigte hat oder die Kommune eine Einwohnerzahl von 10.000 unterschreitet (§ 3 HHinMeldG). Diese Umsetzungsgesetzgebung aus Hessen verträgt sich mit den Vorgaben aus Art. 8 Abs. 9 WBRL.

- 22 Das in zeitlicher Hinsicht zweite Bundesland, das eine Ausführungsgesetzgebung zum HinSchG realisierte, war Bayern. Dort wurden die Regelungen nicht wie in Hessen in einem Gesetz gebündelt, sondern in verschiedene Fachgesetze aufgenommen (GVBl. Bayern 2023, 385). So bestimmt nun etwa Art. 56 Abs. 4 der bayerischen Gemeindeordnung (BayGO), dass für Gemeinden § 12 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 HinSchG sowie die §§ 13 bis 18 HinSchG entsprechend gelten und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern von der Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb von internen Meldestellen ausgenommen sind. Während insoweit ein Gleichlauf zur Ausführungsgesetzgebung in Hessen (HHinMeldG) besteht, schuf Bayern in Art. 56 Abs. 4 Satz 3 BayGO eine bemerkenswerte Neuregelung, die rechtlich bedenklich erscheint, aber von anderen Bundesländern möglicherweise übernommen werden wird (siehe etwa § 2 Abs. 2 Satz 2 des Niedersächsisches Hinweisgebermeldestellengesetzes [NHinMeldG – Entwurf]). Danach sollen die Gemeinden eine geeignete staatliche interne Meldestelle im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration als Dritten im Sinne des § 14 Abs. 1 Satz 1 HinSchG mit den Aufgaben der internen Meldestelle betrauen können. Von dieser vergleichsweise unkomplizierten und wohl auch kostengünstigen Möglichkeit werden zwar wohl viele – gerade kleinere Gemeinden – dankbar Gebrauch machen. Ob Meldestellen in den Landesinnenministerien aber als Dritte nach § 14 Abs. 1 Satz 1 HinSchG fungieren können, erscheint verwaltungsorganisatorisch sehr fraglich. Die Gesetzesbegründung zum HinSchG spricht jedenfalls nicht dafür. Die Konformität mit der WBRL ist ebenfalls schwer vorstellbar (vgl. aus privatwirtschaftlicher Perspektive *Dilling*. CCZ 2023, 91 ff.). Schließlich könnten Interessenkonflikte im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 3 HinSchG drohen, da die Innenministerien u. a. Kommunalaufsichtsfunktionen gegenüber Gemeinden und Landkreisen wahrnehmen und durch Meldungen sowie internen Ermittlungen bei den Kommunen in öffentlich-rechtliche Zwänge geraten könnten. Die weitere Ausführungsgesetzgebung der Bundesländer zum HinSchG bleibt vor diesem Hintergrund mit Spannung abzuwarten.

## IV. Ziele des HinSchG

Das HinSchG leistet einen Beitrag für das übergeordnete Ziel, die Integrität und Gesetzestreue in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung zu stärken. Hinweisgebenden Personen kommt in diesem Sinne „Rechtspflegefunktion“ zu (so *F. Meyer*, JZ 2023, 261, 267). 23

Zentrales Ziel des HinSchG selbst ist es, hinweisgebende Personen bei der Meldung oder Offenlegung von Missständen in der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung vor Repressalien zu schützen. Da der Hinweisgeberschutz vor Erlass des Gesetzes unter erheblicher Rechtsunsicherheit litt (siehe dazu unter II.), verfolgt das HinSchG das Ziel, die Rechtssicherheit zu erhöhen.

Gleichzeitig verfolgt das HinSchG das Ziel, die Privatwirtschaft ebenso wie die öffentliche Verwaltung und die gesamte Gesellschaft vor Falschinformationen zu schützen. Deshalb sieht das HinSchG diesbezüglich verschiedene Sanktionsmechanismen vor (v.a. §§ 32 Abs. 2 i. V.m. § 40 Abs. 1 HinSchG sowie § 38 HinSchG).

Die Legislative war schließlich bemüht, die mit der Umsetzung des Gesetzes verbundenen Kosten für die Privatwirtschaft und Behörden gering zu halten. Ausdruck dessen ist etwa das von der WBRL nicht geforderte und in dieser Form auch nicht vorgesehene Konzernprivileg (§ 14 Abs. 1 HinSchG), das es einem Konzern mit all seinen Unternehmen erlaubt, die Pflicht zur Einrichtung einer internen Meldestelle dergestalt zu erfüllen, dass eine zentrale Whistleblowing-Stelle diese Aufgabe für den gesamten Konzern übernimmt.

## V. Eckpunkte und Systematik des HinSchG

### 1. Weiter Anwendungsbereich (insb. §§ 1, 2 HinSchG)

Der persönliche Anwendungsbereich ist weit gefasst. In den persönlichen Schutz des § 1 HinSchG fallen nicht nur – im In- oder Ausland tätige – Arbeitnehmer, sondern etwa auch Beamte, Selbstständige, Anteilseigner, Mitarbeitende von Lieferanten sowie belastete Personen. Auch öffentliche Angestellte sind vom persönlichen Schutzbereich erfasst (vgl. *Gerde-mann*, ZBR 2020, 12, 16). Ob auch Leiharbeitnehmer in den persönlichen Anwendungsbereich fallen, ist noch nicht abschließend geklärt, wird in der Literatur aber befürwortet (siehe etwa *Brunns*, NJW 2023, 1609). Beruflich nicht beteiligte Dritte fallen dagegen nicht in den persönlichen Schutzbereich, da insoweit keine wirtschaftliche Abhängigkeit und kein Machtungleichgewicht besteht, das der Hinweisgeberschutz gebietet; die- 24