

blueprint for
FREE SPEECH

Modellgesetz

zum Schutz von
Hinweisgebern in
Deutschland

Blueprint for Free Speech

2021



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Inhalt

Präambel	2
Abschnitt 1 - Allgemeiner Teil	5
Abschnitt 2 - Meldeverfahren	12
Abschnitt 3 - Schutzmaßnahmen	27
Gesetzesbegründung	35



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Präambel

Mit einer effektiven Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/1937 („Whistleblower-Richtlinie“) in deutsches Recht kann der Gesetzgeber einen wichtigen Beitrag zur Durchsetzung der Rechtsordnung durch den Schutz von Hinweisgebern leisten.

Die Unzulänglichkeit rein staatlicher Aufdeckung von Rechtsverstößen und deren gravierender Konsequenzen wird vor dem Hintergrund tagesaktueller Geschehnisse ganz besonders deutlich. Die grassierende Pandemie stellt den Staat vor außerordentliche Schwierigkeiten bei der Durchsetzung einer Vielzahl bestehender und neuer Vorschriften zum Schutze der Allgemeinheit vor der weiteren Ausbreitung des Coronavirus. Die Folgen der Missachtung dieser Normen hat der Fall *Tönnies* vor Augen geführt: Innerhalb von 2 Wochen kam es zu 2.000 Ansteckungen in einem einzigen Werk mit schwerwiegenden gesundheitlichen Konsequenzen für die betroffenen Mitarbeiter und ihre Familien. Hinzu kommen tiefgreifende Eingriffe in die Grundrechte von ca. 135.000 Bewohnern der Landkreise Gütersloh und Warendorf für 2 Wochen um der Proliferation des Virus vorzubeugen.

Bundesfinanzminister Olaf Scholz hat jüngst die wichtige Rolle des Hinweisgeberschutzes auch zur Verhinderung von Finanzskandalen wie der *Wirecard-Insolvenz* hervorgehoben¹. Wirecard-Anleger haben seit dem 17. Juni 2020 98,5% ihres Anlagevermögens verloren, was einem Verlust in Höhe von € 12,5 Mrd. für Investoren entspricht². Der Schaden für den Finanzstandort Deutschland geht weit darüber hinaus.

Die gegenwärtigen Herausforderungen zeigen, dass es dem freiheitlichen Staat an den notwendigen Ressourcen fehlt, Rechtsverstöße mit großem Schadenspotential frühzeitig zu erkennen, hinreichend zu ermitteln und zu ahnden. Der vorliegende Entwurf eines Umsetzungsgesetzes zur Whistleblower-Richtlinie schließt diese Schutzlücken und etabliert einen effektiven Hinweisgeberschutz zur Verhinderung derartiger Vorfälle in der Zukunft.

Der Entwurf trägt dabei sowohl den Interessen potenzieller Hinweisgeber als auch denen betroffener Unternehmen und Personen Rechnung. Er fördert die Aufdeckung von Rechtsverstößen zum Schutze der Allgemeinheit und der Rechtsordnung in unparteiischen und geordneten Verfahren, die die Vertraulichkeit und den Schutz vor übermäßigen Eingriffen in die Rechtspositionen der Beteiligten gewährleisten.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist eng. Hinweisgeber kann nur sein, wer Informationen im Zusammenhang mit einer beruflichen Tätigkeit erlangt. Wie die ge-

¹ „Scholz setzt nun auf Whistleblower“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.07.2020, abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/lehre-aus-wirecard-scholz-setzt-nun-auf-whistleblower-16874427.html>

² Stand: 18. August 2020



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

nannten Beispiele zeigen, sind Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen oft am besten platziert, um schwerwiegende Rechtsverstöße zu erkennen und haben grundsätzlich kein Interesse, unbegründete Meldungen abzugeben.

Die entstehenden Kosten für Unternehmen und Behörden sind geringfügig im Vergleich zu den Schäden, die durch ein funktionierendes Hinweisgebersystem abgewendet werden können. Fälle wie *Tönnies* und *Wirecard* bilden lediglich die Spitze des Eisbergs. Darüber hinaus kann kein ernstlicher Zweifel daran bestehen, dass die effektive Durchsetzung geltenden Rechts einschließlich im besonders sozialschädlichen Bereich des Strafrechts ein Gut ist, dessen Vorteile diese Kosten weit überwiegt³.

Der vorliegende Gesetzentwurf stärkt den Hinweisgeberschutz vor allem in folgender Hinsicht: **Erstens**, der Entwurf lässt Hinweise zu Verstößen gegen alle öffentlich-rechtlichen Normen des deutschen Rechts sowie unmittelbar anwendbares Unionsrecht zu. Nur so kann das Gesetz wirksam zur Rechtsdurchsetzung beitragen und sicherstellen, dass Hinweisgeber wissen, welche Rechtsnormen melderelevant sind. Eine Beschränkung auf unionsrechtlich geprägte Sachverhalte ist willkürlich und führt zu großer Rechtsunsicherheit.

Zweitens, der Entwurf erlaubt anonyme Hinweise und knüpft damit an bestehende Whistleblower-Vorschriften im deutschen Recht an⁴. Viele der wichtigen Whistleblower-Fälle wurden von anonymen Hinweisen angestoßen. Gerade bei der Aufdeckung schwerwiegender Rechtsverstöße gehen Hinweisgeber oft ein hohes persönliches Risiko ein. Der Gefahr, während der Pandemie und der sich verschärfenden Arbeitsmarktkrise die Arbeit zu verlieren, wohnt ein großes Abschreckungspotential inne. Dieses Potential kann sich im Tönnies-Fall und vergleichbaren Fällen realisiert haben. Die Besorgnis, dass anonyme Hinweismöglichkeiten zum Missbrauch führen, wurde von empirischen Studien nicht bestätigt⁵.

Drittens, der Entwurf sieht hinreichende Sicherheitsvorkehrungen vor, um auch bei Hinweisen zu Rechtsverstößen im Bereich nationaler Sicherheitsinteressen die berechtigten Geheimhaltungsinteressen der Bundesrepublik zu gewährleisten. Externe Meldungen werden beim Bundesministerium für Justiz und Verbraucher-

3. Die EU geht im Richtlinienvorschlag (COD 2018/0106), S. 3 und 8, davon aus, dass im Binnenmarkt jährlich Ertragsausfälle zwischen € 5,8-9,6 Mrd. in Folge von unzureichendem Hinweisgeberschutz entstehen. Zudem ist der Haushalt der EU einem jährlichen Verlustrisiko zwischen € 179-256 Mrd. durch Betrug und Korruption ausgesetzt.

4. S. z.B. § 4d Absatz 1 Satz 2 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes („Die Meldungen können auch anonym abgegeben werden.“)

5. „Die statistische Auswertung macht deutlich, dass die Möglichkeit, Meldungen anonym einzureichen, keinen Einfluss auf den Anteil der missbräuchlichen Meldungen hat.“, Eqs Group, Whistleblowing Report 2019, 58, abrufbar unter https://f.hubspotusercontent40.net/hubfs/4749693/White%20Paper/WhistleblowingReport2019_EN.pdf; s. auch Datenschutzkonferenz, Orientierungshilfe der Datenschutzaufsichtsbehörden zu Whistleblowing-Hotlines: Firmeninterne Warnsysteme und Beschäftigtendatenschutz, 9, abrufbar unter https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20181114_oh_whistleblowing_hotlines.pdf; zum Ganzen auch Wiedmann/Seyfert, CCZ 2019, 12, 18.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

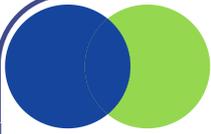
schutz gebündelt. Eine Offenlegung ist nur zulässig, soweit keine Strafnormen verletzt werden (insbesondere der Schutz von Staatsgeheimnissen nach §§ 95 und 97 des Strafgesetzbuches).

Viertens, die Beschaffung von Informationen zur Meldung oder Offenlegung im Sinne dieses Gesetzentwurfs ist dann strafrechtlich zu rechtfertigen oder die Strafe zu mildern, wenn die Tat verhältnismäßig zur Verhinderung oder Aufdeckung schwerer Rechtsgutsverletzungen ist.

Fünftens, es ist ein Hinweisgeber-Fonds einzurichten um, wie in der Richtlinie vorgesehen, Hinweisgeber auch in finanzieller Hinsicht zu unterstützen

Sechstens, Hinweisgeber, die in den Schutzbereich des Hinweisgebergesetzes eines anderen EU-Mitgliedstaates fallen, sind auch in Deutschland im Rahmen dieses Gesetzentwurfs vor Repressalien geschützt. Nur so können kaum mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit gemäß Artikel 45 AEUV verträgliche Rechtsschutzlücken vermieden werden.

Diese Punkte werden in der anliegenden Begründung zum Gesetzentwurf weiter ausgeführt.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Entwurf eines

Gesetzes zum Schutz von Hinweisgebern

(zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden)

Abschnitt 1 Allgemeiner Teil

§ 1

Sachlicher Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz dient dem Schutz von Hinweisgebern bei der Meldung von Rechtsverstößen. Ein Rechtsverstoß im Sinne dieses Gesetzes umschließt tatsächliche und mögliche Rechtsverstöße.

(2) Dieses Gesetz findet Anwendung auf die Meldung von Verstößen gegen Gesetze, Rechtsverordnungen, Allgemeinverfügungen und sonstige Vorschriften, bei denen es die Aufgabe einer juristischen Person des öffentlichen Rechts ist, diese Normen einzuhalten oder deren Einhaltung durch die von ihr beaufsichtigten Unternehmen und Personen sicherzustellen oder Verstöße dagegen zu ahnden. Dies schließt Straftatbestände und unternehmensrechtliche Bußgeldtatbestände sowie Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union und unionsrechtliche Vorschriften mit unmittelbarer Wirkung ein.

(3) Meldungen können auch zulässigerweise erhoben werden gegen:

a) Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 AEUV sowie gemäß den genaueren Definitionen in einschlägigen Unionsmaßnahmen;

b) Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 AEUV, einschließlich Verstöße gegen Unionsvorschriften über Wettbewerb und staatliche Beihilfen, sowie Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften in Bezug auf Handlungen, die die Körperschaftsteuer-Vorschriften verletzen oder in Bezug auf Vereinbarungen, die darauf abzielen, sich einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des geltenden Körperschaftsteuerrechts zuwiderläuft; und



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

c) eine Handlung oder Unterlassung, die rechtswidrig ist und dem Ziel oder dem Zweck einer Vorschrift des Unionsrechts zuwiderläuft.

(4) Soweit gesetzlich spezifische Regeln über die Meldung von Verstößen vorgeschrieben sind, gelten diese Regeln. Die Bestimmungen dieses Gesetz gelten subsidiär. Spezifische Regeln im Sinne von Satz 1 enthalten zum Beispiel:

- a) § 4d des Gesetzes über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG);
- b) die Verordnung zur Meldung von Verstößen bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin-Verstoßmeldeverordnung - BaFinVerstMeldV);
- c) § 48 des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz - GwG);
- d) § 23 Absatz 3 des Gesetzes über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandelsgesetz - WpHG); und
- e) Artikel 32 der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 (Marktmissbrauchsverordnung) und die Durchführungsverordnung 2015/2392.

(5) Hiervon unberührt bleiben:

- a) Vorschriften zum Schutz der anwaltlichen und ärztlichen Verschwiegenheitspflichten;
- b) Vorschriften zum richterlichen Beratungsgeheimnis;
- c) Vorschriften des Strafprozessrechts; und
- d) Vorschriften über die Wahrnehmung des Rechts von Arbeitnehmern, ihre Vertreter oder Gewerkschaften zu konsultieren, und über den Schutz vor ungerechtfertigten nachteiligen Maßnahmen aufgrund einer solchen Konsultation sowie über die Autonomie der Sozialpartner und deren Recht, Tarifverträge einzugehen.

(6) Vorschriften zum Schutz von Verschlusssachen und zum Schutze von wesentlichen nationalen Sicherheitsinteressen, einschließlich Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, die nationale Verteidigungs- oder Sicherheitsaspekte betreffen, sind nur unter Maßgabe der speziellen Vorschriften in §§ 15 Absatz 3, 8 Absatz 5 dieses Gesetzes vom sachlichen Anwendungsbereich umfasst.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

§ 2

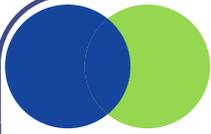
Persönlicher Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz findet Anwendung auf Hinweisgeber, die bei melderlevanten Unternehmen und Personen tätig sind und im beruflichen Kontext Informationen über Verstöße erlangt haben, einschließlich der folgenden Personen:

- a) Arbeitnehmer, inklusive in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, einschließlich Teilzeitbeschäftigte, befristete Beschäftigte und Leiharbeiter,
- b) Beamte,
- c) Personen, deren Beschäftigungsverhältnis dem öffentlichen Recht unterliegt, einschließlich Angestellte und Personen die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Amtsverhältnis stehen,
- d) die zu ihrer Berufsbildung Beschäftigten (einschließlich unbezahlter Praktikanten),
- e) Freiwillige, z.B. im Rahmen gemeinnütziger Tätigkeit,
- f) Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbstständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind; zu diesen gehören auch die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten,
- g) Selbstständige,
- h) Lieferanten,
- i) Personen, die unter der Aufsicht und Leitung von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten arbeiten,
- j) Anteilseigner und Organmitglieder, einschließlich der nicht geschäftsführenden Mitglieder.

(2) Dieses Gesetz gilt auch für Personen, die Informationen über Verstöße melden oder offenlegen, von denen sie im Rahmen eines inzwischen beendeten Arbeits-, Dienst- oder ähnlichen Verhältnisses Kenntnis erlangt haben.

(3) Dieses Gesetz gilt auch für Personen, deren Arbeits-, Dienst- oder ähnliches Verhältnis noch nicht begonnen hat und die während des Einstellungsverfahrens oder anderer vorvertraglicher Verhandlungen Informationen über Verstöße erlangt haben.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

(4) Die Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern gemäß Abschnitt 3 gelten, soweit einschlägig, auch für

a) Mittler,

b) Dritte, die mit den Hinweisgebern in Verbindung stehen und in einem beruflichen Kontext Repressalien erleiden könnten, wie z.B. Kollegen oder Verwandte des Hinweisgebers, und

c) juristische Personen und rechtsfähige Personengesellschaften, die im Eigentum des Hinweisgebers stehen oder an denen der Hinweisgeber als Gesellschafter beteiligt ist oder für die der Hinweisgeber arbeitet oder mit denen er in einem beruflichen Kontext anderweitig in Verbindung steht.

§ 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist bzw. sind

1. „Verstoß“ eine Zuwiderhandlung, die in den sachlichen Anwendungsbereich gemäß § 1 Absatz 1 fällt;

2. „Information über Verstöße“ eine Information, einschließlich begründeter Verdachtsmomente, in Bezug auf einen tatsächlichen oder möglichen Verstoß, der in der Organisation, in der der Hinweisgeber tätig ist oder war, oder in einer anderen Organisation, mit der der Hinweisgeber aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit im Kontakt steht oder stand, bereits begangen wurde oder sehr wahrscheinlich erfolgen wird, sowie in Bezug auf Versuche der Verschleierung solcher Verstöße;

3. „Meldung“ oder „melden“ die mündliche oder schriftliche Mitteilung von Informationen über Verstöße;

4. „interne Meldung“ die mündliche oder schriftliche Mitteilung von Informationen über Verstöße innerhalb eines melderelevanten Unternehmens oder einer melderelevanten Person des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts;

5. „melderelevante Unternehmen und Personen“ im Bereich des öffentlichen Rechts juristische Personen des öffentlichen Rechts und öffentlich-rechtliche Unternehmen einschließlich Stellen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle solcher Unternehmen oder Personen stehen und im Bereich des Privatrechts juristische Personen oder rechts-



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

fähige Personengesellschaften des Privatrechts sowie jede natürliche Person, die Personen im Sinne von § 2 beschäftigt;

6. „Mitarbeiter“ eine Person im Sinne von § 2 Absatz 1;

7. „externe Meldung“ die mündliche oder schriftliche Mitteilung von Informationen über Verstöße an die zuständigen Behörden;

8. „Offenlegung“ oder „offenlegen“ das öffentliche Zugänglichmachen von Informationen über Verstöße;

9. „Hinweisgeber“ eine natürliche Person, die im beruflichen Kontext erlangte Informationen über Verstöße nach diesem Gesetz meldet oder offenlegt;

10. „Mittler“ eine natürliche Person, die einen Hinweisgeber bei dem Meldeverfahren in einem beruflichen Kontext unterstützt und deren Unterstützung vertraulich sein sollte;

11. „beruflicher Kontext“ laufende oder frühere Tätigkeiten im öffentlichen oder im privaten Sektor, durch die Personen unabhängig von der Art der Tätigkeiten Informationen über Verstöße erlangen und bei denen sich diese Personen Repressalien ausgesetzt sehen könnten, wenn sie diese Informationen melden würden;

12. „betroffene Person“ eine natürliche oder eine juristische Person, die in der Meldung oder in der Offenlegung als eine Person bezeichnet wird, die den Verstoß begangen hat, oder mit der die bezeichnete Person verbunden ist;

13. „Repressalien“ direkte oder indirekte Handlungen oder Unterlassungen, die durch eine interne oder externe Meldung oder eine Offenlegung ausgelöst werden und durch die dem Hinweisgeber ein ungerechtfertigter Nachteil entsteht oder entstehen kann;

14. „Folgemaßnahmen“ vom Empfänger einer Meldung oder einer zuständigen Behörde ergriffene Maßnahmen zur Prüfung der Stichhaltigkeit der in der Meldung erhobenen Behauptungen und gegebenenfalls zum Vorgehen gegen den gemeldeten Verstoß, unter anderem durch interne Nachforschungen, Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen, Maßnahmen zur (Wieder-)Einziehung von Mitteln oder Abschluss des Verfahrens;

15. „Rückmeldung“ die Unterrichtung des Hinweisgebers über die geplanten oder bereits ergriffenen Folgemaßnahmen und die Gründe für diese Folgemaßnahmen;

16. „zuständige Behörde“ die nationale Behörde, die benannt wurde, um Meldungen nach Abschnitt 2 entgegenzunehmen und dem Hinweisgeber Rückmeldung zu geben



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

und/oder als die Behörde benannt wurde, welche die in dieser Richtlinie vorgesehenen Aufgaben — insbesondere in Bezug auf etwaige Folgemaßnahmen — erfüllt;

17. „Hinweisgeberschutzstelle des Bundes“ die beim Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz einzurichtende zentrale Stelle zur Koordinierung der Arbeit der auf Landes- und Bundesebene zuständigen Behörden;

18. „einstweilige Diskriminierungsschutzanordnungen“ für einen begrenzten Zeitraum von den zuständigen Behörden erlassene Anordnungen, welche die Hinweisgeber vor im Einzelfall konkret drohenden Repressalien durch melderelevante Unternehmen bzw. Personen sowie deren Mitarbeiter schützen sollen;

19. „spezielle Beschäftigte“ die bei dem melderelevanten Unternehmen oder der melderelevanten Person eigens für die Bearbeitung von Meldungen zuständigen Beschäftigten für das gesamte Verfahren der Bearbeitung von Hinweisen, einschließlich der Entgegennahme von Hinweisen, der Anordnung von Folgemaßnahmen, der Kontaktaufnahme mit dem Hinweisgeber, dem Ersuchen weitere Informationen vom Hinweisgeber und der Rückmeldung an den Hinweisgeber.

§ 4

Voraussetzungen für den Schutz von Hinweisgebern

(1) Hinweisgeber haben Anspruch auf Schutz nach diesem Gesetz, sofern

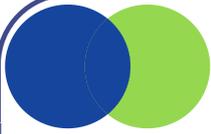
a) sie gutgläubig davon ausgingen, dass die gemeldeten Informationen über Verstöße zum Zeitpunkt der Meldung der Wahrheit entsprachen und dass diese Informationen in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fielen, und

b) sie intern gemäß Abschnitt 2 Unterabschnitt 1 oder extern gemäß Abschnitt 2 Unterabschnitt 2 Meldung erstattet haben oder eine Offenlegung gemäß Abschnitt 2 Unterabschnitt 3 vorgenommen haben.

Es ist für die Schutzwürdigkeit nach Satz 1 unerheblich, ob die Informationen in tatsächlicher Hinsicht zutreffend sind, ob der Verstoß in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt und aus welchen Motiven der Hinweisgeber eine Meldung erstattet.

(2) Die Meldungen können auch anonym erstattet oder offengelegt werden.

(3) Die internen und externen Meldekanäle und die zuständigen Behörden machen die Identität einer Person, die eine Meldung erstattet hat, nicht bekannt, ohne zuvor die ausdrückliche Einwilligung dieser Person eingeholt zu haben. Ferner geben die internen



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

und externen Meldekanäle und die zuständigen Behörden die Identität einer Person, die Gegenstand einer Meldung ist, nicht preis. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn eine Weitergabe der Information im Kontext weiterer Ermittlungen oder nachfolgender Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren auf Grund eines Gesetzes erforderlich ist oder wenn die Offenlegung durch einen Gerichtsbeschluss oder in einem Gerichtsverfahren angeordnet wird; die Preisgabe der Identität ist nur im Ausnahmefall zulässig und unterliegt gemäß § 16 dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

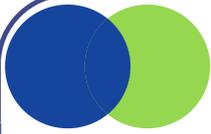
(4) Das Informationsfreiheitsgesetz findet auf die Vorgänge nach diesem Gesetz keine Anwendung.

(5) Personen, die Informationen über Verstöße anonym gemeldet oder offengelegt haben, anschließend jedoch identifiziert wurden und Repressalien erleiden, haben Anspruch auf Schutz gemäß Abschnitt 3, sofern sie die Voraussetzungen gemäß Absatz 1 erfüllen.

(6) Personen, die einer unzuständigen Behörde in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallende Verstöße melden, haben unter den gleichen Bedingungen Anspruch auf Schutz im Rahmen dieses Gesetzes wie Personen, die extern Meldung erstatten, es sei denn sie wussten um die Unzuständigkeit der Behörde.

(7) Personen, die den zuständigen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallende Verstöße melden, haben unter den gleichen Bedingungen Anspruch auf Schutz im Rahmen dieses Gesetzes wie Personen, die extern Meldung erstatten.

(8) Personen, die nach den Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 vom 23. Oktober 2019 eines anderen EU-Mitgliedsstaates Hinweisgeberschutz genießen, gelten auch nach diesem Gesetz als Hinweisgeber, die Anspruch auf Schutz gemäß Abschnitt 3 haben, soweit sie im Zusammenhang mit einem Hinweis in einem anderen EU-Mitgliedsstaat Repressalien in Deutschland ausgesetzt sind.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Abschnitt 2 Meldeverfahren

Unterabschnitt 1 Interne Meldeverfahren

§ 5

Meldung über interne Meldekanäle

(1) Informationen über Verstöße können unter Nutzung der internen Meldekanäle und Verfahren nach Maßgabe dieses Unterabschnitts gemeldet werden. Ein Anspruch auf Schutz nach diesem Gesetz besteht auch dann, wenn der Hinweisgeber in erster Instanz den externen Meldekanal genutzt hat.

(2) In Fällen, in denen es wahrscheinlich erscheint, dass über den internen Meldekanal wirksam gegen den Verstoß vorgegangen werden kann und dass der Hinweisgeber keine Repressalien zu befürchten hat, weisen die speziellen Beschäftigten des externen Meldekanals den Hinweisgeber auf die fakultative Möglichkeit der Nutzung des internen Meldekanals hin. Beamte können unter Verweis auf die Gründe in Satz 1 in erster Instanz den externen Meldekanal nutzen, es sei denn, ihr Vortrag zu den Gründen in Satz 1 ist un schlüssig.

§ 6

Pflicht zur Einrichtung interner Meldekanäle

(1) Melderelevante Unternehmen und Personen richten Kanäle und Verfahren für interne Meldungen und für Folgemaßnahmen ein. Soweit gesetzlich bestimmt, erfolgt dies nach Rücksprache und im Einvernehmen mit den Tarifvertragsparteien oder dem zuständigen Betriebsratsgremium und/oder sonstigen zuständigen Interessenvertretungen der Mitarbeiter.

(2) Anstalten, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts richten in ihrem jeweiligen Zuständigkeits- und Hoheitsbereich für die ihnen zugeordneten Behörden, Ämter oder sonstigen Stellen nach Maßgabe der einschlägigen Vorgaben des Landesrechts Kanäle für Verfahren für interne Meldungen und Folgemaßnahmen ein. Soweit gesetzlich bestimmt, erfolgt dies nach Rücksprache und im Einvernehmen mit dem Personalrat und/oder sonstigen zuständigen Interessenvertretungen der Mitarbeiter. Die landesrechtlichen Vorgaben für die Fach- und Rechtsaufsicht über Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts bleiben von dieser Regelung unberührt.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

(3) Die Kanäle und Verfahren gemäß Absatz 1 und 2 müssen unter § 2 Absatz 1 und 2 fallenden Mitarbeitern melderrelevanter Unternehmen und Personen die Meldung von Informationen über Verstöße ermöglichen.

(4) Absatz 1 gilt für melderrelevante Unternehmen und Personen des Privatrechts mit 50 oder mehr Arbeitnehmern.

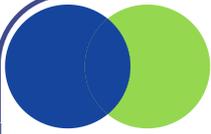
(5) Der in Absatz 3 festgelegte Schwellenwert gilt nicht für melderrelevante Unternehmen und Personen des Privatrechts, die unter die im Anhang [...] genannten Unionsrechtsakte fallen.

(6) Melderrelevante Unternehmen und Personen benennen spezielle Beschäftigte. Die speziellen Beschäftigten können intern von einer Person oder Abteilung betrieben oder extern von einem geeigneten Dritten bereitgestellt werden. Die melderrelevanten Unternehmen stellen hierbei sicher, dass die einschlägigen Vorgaben zum Datenschutz, insbesondere nach der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung - DS-GVO) beachtet werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Abschluss gegebenenfalls erforderlicher Vereinbarungen zum Datenschutz, etwa nach Artikel 26 und 28 DS-GVO. Im Übrigen gelten die in § 7 genannten Garantien und Anforderungen auch für Dritte, die damit beauftragt sind, den Meldekanal für melderrelevante Unternehmen und Personen des Privatrechts zu betreiben. Die speziellen Beschäftigten werden für die Bearbeitung von Meldungen speziell geschult; die Schulung erfolgt zu Beginn der Tätigkeit sowie im Rahmen jährlicher, mindestens eintägiger Fortbildungsveranstaltungen.

(7) Melderrelevante Unternehmen und Personen des Privatrechts mit 50 bis 249 Arbeitnehmern können für die Entgegennahme von Meldungen und für möglicherweise durchzuführende Untersuchungen Ressourcen teilen. Dies gilt unbeschadet der diesen Unternehmen und Personen des Privatrechts durch dieses Gesetz auferlegten Verpflichtungen, einschließlich den Verpflichtungen, die Vertraulichkeit zu wahren, Rückmeldung zu geben und gegen den gemeldeten Verstoß vorzugehen.

(8) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates melderrelevante Unternehmen und Personen des Privatrechts mit weniger als 50 Arbeitnehmern zu verpflichten, interne Meldekanäle und -verfahren gemäß diesem Gesetz einzurichten, von deren Art der Tätigkeiten ein erhöhtes Risiko, insbesondere für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit, ausgeht. Der Erlass einer Rechtsverordnung nach diesem Absatz ist der Europäischen Kommission anzuzeigen; der Anzeige ist eine Begründung und eine Risikobewertung beizulegen.

(9) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern oder weniger als 50



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

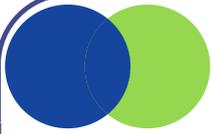
Beschäftigten oder sonstige juristische Personen oder Unternehmen mit weniger als 50 Arbeitnehmern von der Verpflichtung nach Absatz 1 auszunehmen.

§ 7

Verfahren für interne Meldungen und Folgemaßnahmen

(1) Melderelevante Unternehmen und Personen sind verpflichtet, geeignete Verfahren für interne Meldungen und Folgemaßnahmen gemäß § 6 einrichten. Personen sollen rechtlich ausgebildet sein, und haben dementsprechend die Verantwortung, Manager und Angestellte ebenfalls auszubilden. Die Verfahren müssen mindestens folgende Elemente umfassen:

- a) Es werden spezielle Kommunikationskanäle geschaffen, die getrennt von den allgemeinen Kommunikationskanälen der Unternehmen und Personen, einschließlich der Kommunikationskanäle, über die die Unternehmen und Personen in ihren allgemeinen Arbeitsabläufen intern und mit Dritten kommunizieren, verlaufen.
- b) Die speziellen Kommunikationskanäle müssen so gestaltet, eingerichtet und betrieben werden, dass
 - i. Vollständigkeit, Integrität und Vertraulichkeit (inklusive Informationen, die persönliche Identifikation zulassen) gewährleistet sind;
 - ii. sie vorherige schriftliche Zustimmung für Vorankündigung diskretionärer Freigabe vorsehen;
 - iii. Vorankündigung für nicht diskretionäre Freigabe vorsehen;
 - iv. Vertraulichkeitsverpflichtung mit der Vorankündigung übertragen wird, wenn ein Fall von unterschiedlichen Personen bearbeitet wird;
 - v. die Identität des Hinweisgebers und betroffener Personen gewahrt bleibt und Unbefugten der Zugriff darauf verwehrt wird; und
 - vi. die einschlägigen Vorgaben zum Datenschutz beachtet werden, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit der verarbeiteten personenbezogenen Daten gemäß Artikel 25 und 32 DS-GVO.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

c) Die speziellen Kommunikationskanäle gewährleisten die Abgabe von Meldungen in folgenden Formen:

- i. schriftliche Meldungen in Papierform oder auf elektronischem Wege;
- ii. telefonische Meldungen mit der Möglichkeit, mit Einwilligung der meldenden Personen Gespräche aufzuzeichnen; und
- iii. auf Ersuchen des Hinweisgebers, Meldungen durch ein persönliches Treffen mit den speziellen Beschäftigten innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens.

d) Die Verfahren stellen die Dokumentation von Meldungen gemäß § 18 dieses Gesetzes sicher.

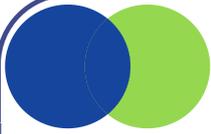
e) Der Hinweisgeber/Arbeitnehmer/Bearbeiter externer Behörden ist befugt, Kommentare einzufügen, die in den endgültigen Report mit einbezogen werden. Berichte sollten angemessen redigiert in transparenter Weise veröffentlicht werden.

f) Berichte werden an verantwortliche Vorgesetzte weitergeleitet.

g) Die Verfahren stellen sicher, dass in Fällen, in denen eine Meldung über andere als die in den Absätzen 1 und 2 genannten Meldekanäle eingegangen ist oder von anderen als den speziellen Mitarbeitern entgegengenommen wurde, anderen Beschäftigten als den speziellen Beschäftigten untersagt ist, Informationen offenzulegen, durch die die Identität des Hinweisgebers oder der betroffenen Person bekannt werden. In derartigen Fällen ist die die Meldung unverzüglich und unverändert an die speziellen Beschäftigten weiterzuleiten.

h) Die speziellen Beschäftigten bestätigen den Eingang von Meldungen umgehend, in jedem Fall innerhalb von sieben Tagen nach ihrem Eingang, sofern der Hinweisgeber sich nicht ausdrücklich dagegen ausgesprochen hat oder die speziellen Beschäftigten hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass die Bestätigung des Eingangs der Meldung den Schutz der Identität des Hinweisgebers beeinträchtigen würde.

i) Die Verfahren stellen sicher, dass die speziellen Beschäftigten unparteiisch und in der Bearbeitung von Hinweisen unabhängig und autonom sind. Die speziellen Beschäftigten dürfen nicht angewiesen werden, einem Hinweis nicht oder in geringerem Umfang nachzugehen. Speziellen Beschäftigten dürfen keine Repressalien im Sinne des § 19 im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Hinweisen angedroht oder zugefügt werden.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

j) Die speziellen Beschäftigten sind verpflichtet, geeignete und ausreichende Folgemaßnahmen zur Ermittlung und Abstellung zu ergreifen, einschließlich im Falle anonymer Meldungen.

k) Die Verfahren räumen den speziellen Beschäftigten Befugnisse ein, um geeignete und ausreichende Folgemaßnahmen zur Ermittlung und Abstellung zu ergreifen, einschließlich im Falle anonymer Meldungen.

l) Die Rückmeldung an den Hinweisgeber erfolgt innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens von maximal drei Monaten ab der Bestätigung des Eingangs der Meldung bzw., wenn der Eingang dem Hinweisgeber nicht bestätigt wurde, drei Monate nach Ablauf der Frist von sieben Tagen nach Eingang der Meldung.

m) Die speziellen Beschäftigten teilen dem Hinweisgeber das abschließende Ergebnis der durch die Meldung ausgelösten Untersuchungen mit, gegebenenfalls nach dem einschlägigen Verwaltungsverfahrenrecht.

n) Informationen zur Entgegennahme von Hinweisen über den internen Hinweis Kanal werden in einer gesonderten, leicht erkennbaren und leicht zugänglichen Rubrik auf ihrer Internetseite des Unternehmens bzw. der Person veröffentlicht. Die Informationen müssen mindestens folgende Elemente umfassen:

i. Informationen über die speziellen Kommunikationskanäle für die Entgegennahme einer Meldung sowie für die Folgekommunikation einschließlich

- der Telefonnummern jeweils mit der Angabe, ob die Gespräche bei Nutzung der jeweiligen Anschlüsse aufgezeichnet werden können oder nicht, sowie
- der E-Mail-Adressen und Postanschriften der speziellen Beschäftigten,

ii. Informationen über das bei Meldungen angewendete Verfahren, insbesondere

- einen Hinweis darauf, dass Meldungen auch anonym eingereicht werden können,
- Informationen über die Art und Weise, in der die Meldestelle eine meldende Person auffordern kann, die gemeldeten Informationen genauer zu fassen oder zusätzliche Informationen zu liefern, sowie
- Informationen über Art, Inhalt und Zeitrahmen der Rückmeldung über das Ergebnis einer Meldung an die meldende Person.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

(2) Die speziellen Beschäftigten sind sachlich und personell hinreichend auszustatten, um die Aufgaben nach diesem Gesetz zu erfüllen.

(3) Die speziellen Beschäftigten haben die Befugnis, Mitarbeiter des meldepflichtigen Unternehmens oder der meldepflichtigen Person zu befragen und interne Dokumente heraus zu verlangen, um den Sachverhalt zu ermitteln und Abstellungsmaßnahmen vorzubereiten. Diese Befugnis kann durch interne Verfahrensvorschriften ausgestaltet werden. Die einschlägigen Vorgaben zum Datenschutz, insbesondere nach der DS-GVO, bleiben hiervon unberührt.

Unterabschnitt 2 Externe Meldeverfahren

§ 8

Einrichtung von zuständigen Stellen zur Entgegennahme von Hinweisen

(1) Der Bund und die Länder bestimmen nach Maßgabe des einschlägigen Bundes- oder Landesrechts eine oder mehrere oberste Bundes- oder Landesbehörden als zuständige Stellen im Sinne dieses Gesetzes. Die zuständigen Behörden sind befugt, Meldungen entgegenzunehmen, Rückmeldung zu diesen geben und entsprechende Folgemaßnahmen zu ergreifen.

(2) Die bislang auf Bundes- oder Landesebene auf freiwilliger Basis oder aufgrund von gesetzlichen Vorgaben eingerichteten externen Meldestellen für Hinweisgeber bleiben von dieser Regelung unberührt. Die nachstehenden Regelungen gelten für diese externen Meldestellen sinngemäß.

(3) Der Bund und die Länder stellen bei der Festlegung von zuständigen Behörden sicher, dass in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich sämtliche der in § 1 Absatz 2 genannten Normen hinreichend abgedeckt werden. Der Bund und die Länder können sich darauf verständigen, dass die Zuständigkeit für einzelne der in § 1 Absatz 2 aufgeführten Bereiche durch eine Bundesbehörde bzw. eine oder mehrere Landesbehörden wahrgenommen wird. Der entsprechend Abstimmungsprozess wird dabei durch die nach Absatz § 9 zu bildende Hinweisgeberschutzstelle des Bundes geleitet.

(4) Die zuständigen Behörden können die Bearbeitung und Ermittlung von eingehenden Hinweisen unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Vorgaben auf nachgeordnete Behörden übertragen. Die zuständigen Behörden orientieren sich hierbei insbesondere am Prinzip der Sachnähe. Die zuständigen Behörden bleiben auch im Falle einer



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Delegation für die Erfüllung der in diesem Gesetz für zuständige Behörden vorgesehenen Pflichten verantwortlich.

(5) Für Hinweise nach § 1 Absatz 6 sind das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und der Verteidigungsausschuss unmittelbar und ausschließlich zuständig. Absatz 4 findet keine Anwendung. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Unterabschnitts 2 entsprechend. Die Offenlegung in Bezug auf Verstöße nach § 1 Absatz 6 ist unter Maßgabe des § 15 Absatz 3 möglich. Es gilt nicht als Offenlegung im Sinne von § 15 dieses Gesetzes, wenn der Hinweisgeber Hinweise auf Verstöße im Sinne von § 1 Absatz 6 vertraulich an den Verteidigungsausschuss oder seine Mitglieder richtet.

§ 9

Hinweisgeberschutzstelle des Bundes

(1) Eine beim Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz einzurichtende Hinweisgeberschutzstelle des Bundes koordiniert die Arbeit der auf Landes- und Bundesebene zuständigen Behörden. Alle Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes sind verpflichtet, die Hinweisgeberschutzstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(2) Für die Rechtsstellung des Leiters der Hinweisgeberschutzstelle gelten die in § 26 AGG geregelten Vorgaben sinngemäß mit der Maßgabe, dass der Leiter der Hinweisgeberschutzstelle durch das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt wird.

(3) Hinweisgeber können sich mit Meldungen direkt an die Hinweisgeberschutzstelle wenden. Die Hinweisgeberschutzstelle prüft nach Eingang einer solchen Meldung, ob es Gründe gibt, die einer Bearbeitung der Meldung durch die zuständige Stelle im Sinne von § 8 dieses Gesetzes entgegenstehen könnten. Falls aus Sicht der Hinweisgeberschutzstelle solche Gründe nicht bestehen, gibt die Hinweisgeberschutzstelle das Verfahren mit Einverständnis des Hinweisgebers an die zuständige Stelle unter Berücksichtigung der einschlägigen Vorgaben zum Datenschutz ab. Anderenfalls führt die Hinweisgeberschutzstelle das Hinweisverfahren selbst nach Maßgabe der in § 11 dieses Gesetzes geregelten Vorgaben durch. Legt der Hinweisgeber seine Identität gegenüber der Hinweisgeberschutzstelle nicht offen, trifft diese die Entscheidung über eine mögliche Abgabe des Verfahrens auf Basis der ihr bekannten Sachlage. Die Hinweisgeberschutzstelle prüft bei der Bewertung, ob Gründe einer Abgabe des Verfahrens entgegenstehen, insbesondere mögliche Interessen des Hinweisgebers, welche sich aus der Meldung oder sonstigen der Hinweisgeberschutzstelle bekannten Umständen ergeben.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

(4) Die Hinweisgeberschutzstelle informiert die Öffentlichkeit über relevante Themen und Aspekte mit Bezug zum Hinweisgeberschutz. Zu diesen Themen zählt insbesondere der Schutz von Hinweisgebern vor diskriminierenden Handlungen oder sonstigen Nachteilen.

(5) Die Hinweisgeberschutzstelle und die in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages legen gemeinsam dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre Berichte über den aktuellen Stand des Hinweisgeberschutzes in Deutschland vor und geben Empfehlungen zur Beseitigung und Vermeidung möglicher Benachteiligungen von Hinweisgebern sowie zur Verbesserung des Hinweisgeberschutzes. Sie können gemeinsam wissenschaftliche Untersuchungen zum Hinweisgeberschutz durchführen.

(6) Der Hinweisgeberschutzstelle des Bundes ist die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Sie ist im Einzelplan des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

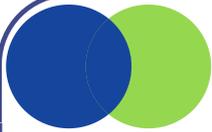
(7) Die Hinweisgeberschutzstelle des Bundes führt ein zentrales Register der auf Bundes- und Landesebene benannten zuständigen Behörden. Der Bund und die Länder informieren die Hinweisgeberschutzstelle des Bundes im Rahmen eines zentralen Registers jährlich über die in ihrem Zuständigkeitsbereich eingerichteten zuständigen Behörden sowie deren Tätigkeit. Das zentrale Register enthält die nachstehenden Angaben:

- a) Name und Anschrift der zuständigen Behörde,
- b) Ansprechpartner bei der zuständigen Behörde,
- c) Zuständigkeitsbereich der zuständigen Behörde,
- d) Zahl der im vergangenen Jahr eingegangenen Meldungen,
- e) Anonymisierter Überblick über den Umgang mit eingegangenen Meldungen (Tätigkeitsbericht).

§ 10

Einrichtung eines Hinweisgeber-Unterstützungsfonds

(1) Die Hinweisgeberschutzstelle des Bundes richtet innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes einen Hinweisgeber-Unterstützungsfonds ein. Zweck des Hinweisgeber-Unterstützungsfonds ist die Bereitstellung angemessener finanzieller



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Unterstützung auf Antrag des Hinweisgebers und Ermessensentscheidung gemäß Absatz 3. Der Zuspruch finanzieller Unterstützung erfolgt durch die Hinweisgeberschutzstelle.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere zum Hinweisgeber-Unterstützungsfonds zu bestimmen, insbesondere zu den Entscheidungskriterien für Zuspruch und Höhe finanzieller Unterstützung sowie Frist und Form der Antragstellung.

(3) Es besteht lediglich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Bescheidung innerhalb der Grenzen der finanziellen Ausstattung des Hinweisgeber-Unterstützungsfonds. Anträge können ab Wirksamkeit dieses Gesetzes gestellt werden.

§ 11

Befugnisse und Aufgaben der zuständigen Behörden

(1) Die zuständigen Behörden

- a) richten unabhängige und autonome externe Meldekanäle für die Entgegennahme und Bearbeitung von Informationen über Verstöße ein,
- b) benennen unparteiische spezielle Beschäftigte; eine Bereitstellung durch externe Dritte ist ausgeschlossen, und
- c) erstatten Hinweisgebern binnen eines angemessenen Zeitrahmens von maximal drei Monaten, bzw. sechs Monaten in hinreichend begründeten Fällen, Rückmeldung.

(2) Die zuständigen Behörden stellen sicher, dass die von ihnen ergriffenen Folgemaßnahmen den Schutz der Hinweisgeber hinreichend gewährleisten.

(3) Zum Schutz von Hinweisgebern können die zuständigen Behörden einstweilige Verfügungen gegen die betroffenen Unternehmen und Personen erlassen, sofern der begründete Verdacht besteht, dass der Hinweisgeber Repressalien durch melderelevante Unternehmen oder Personen bzw. deren Mitarbeiter ausgesetzt ist oder sein könnte. Von der zuständigen Behörde erlassene einstweilige Verfügungen zum Diskriminierungsschutz verlieren mit Abschluss des Verfahrens automatisch ihre Wirkung, es sei denn, im Einzelfall ist aufgrund konkreter Anhaltspunkte ein längerer Schutz des Hinweisgebers erforderlich.

(4) Die zuständigen Behörden können nach ordnungsgemäßer Prüfung des Sachverhalts entscheiden, dass ein gemeldeter Verstoß eindeutig geringfügig ist und mit Ausnahme



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

der Einstellung des Verfahrens keine weiteren Folgemaßnahmen gemäß diesem Gesetz erfordert. Dies berührt nicht den Anspruch auf Schutz nach diesem Gesetz in Bezug auf interne oder externe Meldungen. Im Falle der Einstellung nach diesem Absatz teilen die zuständigen Behörden dem Hinweisgeber ihre Entscheidung und die Gründe hierfür mit.

(5) Die zuständigen Behörden können Verfahren abschließen, wenn die Meldung im Vergleich zu einer vorangegangenen Meldung, für die das einschlägige Verfahren abgeschlossen wurde, keine zweckdienlichen neuen Informationen über Verstöße beinhalten, es sei denn, neue rechtliche oder sachliche Umstände rechtfertigen ein anderes Vorgehen. Im Falle des Verfahrensabschlusses teilen die zuständigen Behörden dem Hinweisgeber ihre Entscheidung und die Gründe hierfür mit.

(6) Die zuständigen Behörden sollen Meldungen von schwerwiegenden Verstößen vorrangig behandeln.

(7) Behörden, die eine Meldung erhalten haben, aber nicht zuständige Behörden im Sinne von Absatz 1 sind, leiten die Meldung unverzüglich innerhalb von sieben Tagen auf sichere Weise unter Beachtung der einschlägigen Vorgaben zum Datenschutz an die zuständige Behörde weiter und setzen den Hinweisgeber unverzüglich über die Weiterleitung in Kenntnis.

(8) Die zuständigen Behörden leiten die in der Meldung enthaltenen Informationen rechtzeitig an die jeweils zuständigen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen zur weiteren Untersuchung weiter, sofern diese Möglichkeit nach dem jeweils einschlägigen Bundes- oder Landesrecht besteht.

(9) Die Bundesländer statten die zuständigen Behörden mit ausreichenden Mitteln und Personal aus, um ihre Aufgaben nach diesem Gesetz durchführen zu können.

§ 12

Gestaltung externer Meldekanäle

Die externen Meldekanäle haben die Anforderungen des § 7 in entsprechender Anwendung zu erfüllen, es sei denn § 13 trifft eine spezielle Regelung.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

§ 13

Informationen über die Entgegennahme von Meldungen und die betreffenden Folgemaßnahmen

Die zuständigen Behörden veröffentlichen in einem gesonderten sowie leicht erkennbaren und zugänglichen Abschnitt ihrer Internetseite mindestens folgende Informationen:

- a) die Bedingungen für den Schutz nach Maßgabe dieses Gesetzes;
- b) die Kontaktdaten für die externen Meldekanäle, insbesondere die E-Mail-Adressen und Postanschriften sowie die Telefonnummern solcher Kanäle mit der Angabe, ob die Telefongespräche aufgezeichnet werden;
- c) die geltenden Verfahrensvorschriften für die Meldung von Verstößen, insbesondere die Art und Weise, in der die zuständige Behörde den Hinweisgeber auffordern kann, die gemeldeten Informationen zu präzisieren oder zusätzliche Informationen zu liefern, der Zeitrahmen für die Rückmeldung sowie Art und Inhalt dieser Rückmeldung;
- d) die geltende Vertraulichkeitsregelung für Meldungen und insbesondere die Informationen über die Verarbeitung personenbezogener Daten, je nach Anwendbarkeit, gemäß § 16 dieses Gesetzes, Artikel 5 und 13 DS-GVO, Artikel 13 der Richtlinie (EU) 2016/680 oder Artikel 15 der Verordnung (EU) 2018/1725;
- e) die Art der zu eingehenden Meldungen zu ergreifenden Folgemaßnahmen;
- f) die verfügbaren Abhilfemöglichkeiten und Verfahren für den Schutz vor Repressalien sowie Verfügbarkeit einer vertraulichen Beratung von Personen, die in Erwägung ziehen, eine Meldung zu erstatten;
- g) eine Erläuterung, aus der eindeutig hervorgeht, unter welchen Umständen Personen, die eine Meldung an die zuständige Behörde richten, nicht wegen Verletzung der Geheimhaltungspflicht gemäß § 23 dieses Gesetzes haftbar gemacht werden können; und
- h) gegebenenfalls die Kontaktdaten der Hinweisgeberschutzstelle des Bundes im Sinne von § 9.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

§ 14

Überprüfung der Verfahren durch die zuständigen Behörden

Die zuständigen Behörden überprüfen ihre Verfahren für die Entgegennahme von Meldungen und die Folgemaßnahmen regelmäßig und mindestens alle drei Jahre. Bei dieser Überprüfung tragen die zuständigen Behörden den Erfahrungen Rechnung, die sie und andere zuständige Behörden gesammelt haben, und passen ihre Verfahren entsprechend an.

Unterabschnitt 3 Offenlegung

§ 15

Offenlegung

(1) Ein Hinweisgeber, der Informationen offenlegt, hat Anspruch auf Schutz im Rahmen dieses Gesetzes, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- a) Er hat zunächst intern oder extern gemäß Abschnitt 2 Unterabschnitt 1 und 2 Meldung erstattet, aber zu seiner Meldung wurden innerhalb des Zeitrahmens gemäß § 7 Absatz 1 lit. j), ggf. i.V.m. § 12 keine geeigneten oder ausreichenden Maßnahmen zur Ermittlung, Abstellung, oder Ahndung des Verstoßes getroffen; oder
- b) er hat hinreichenden Grund zu der Annahme, dass
 - i. der Verstoß eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses darstellen kann, einschließlich einer Gefahr für Leib oder Leben oder eines irreversiblen Schadens; oder
 - ii. im Fall einer externen Meldung Repressalien zu befürchten sind; oder
 - iii. aufgrund der besonderen Umstände des Falles geringe Aussichten bestehen, dass wirksam gegen den Verstoß vorgegangen wird, beispielsweise weil Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Beweismittel unterdrückt oder vernichtet werden könnten, dass zwischen einer Behörde und dem Verursacher des Verstoßes Absprachen bestehen könnten oder dass die Behörde an dem Verstoß beteiligt sein könnte.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

(2) Dies gilt nicht in Fällen, in denen eine Person auf der Grundlage spezifischer Bestimmungen, die ein Schutzsystem für die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit bilden, Informationen unmittelbar gegenüber der Presse offenlegt.

(3) Ein Hinweisgeber, der Informationen aus § 1 Absatz 6 offenlegt, hat keinen Anspruch auf Schutz im Rahmen dieses Gesetzes soweit die Offenlegung eine Straftat im Sinne der §§ 93 bis 100 des Strafgesetzbuches darstellt.

Unterabschnitt 4 Vorschriften für interne und externe Meldungen

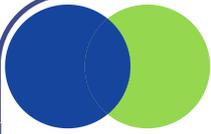
§ 16

Vertraulichkeitsgebot

(1) Die melderrelevanten Unternehmen und Personen stellen sicher, dass die Identität des Hinweisgebers ohne dessen ausdrückliche Zustimmung keinen anderen Personen als gegenüber den speziellen Beschäftigten offengelegt wird. Dies gilt auch für alle anderen Informationen, aus denen die Identität des Hinweisgebers direkt oder indirekt abgeleitet werden kann.

(2) Datenschutzrechtliche Auskunftsrechte sind ausgeschlossen, soweit dies zur Unterbindung der Behinderung, Vereitelung oder Verschleppung von Meldungen, Folgemaßnahmen oder Untersuchungen und zur Wahrung der Vertraulichkeit der Identität der Hinweisgeber erforderlich ist. Insbesondere können betroffenen Personen nicht gemäß Artikel 15 DS-GVO bzw. § 57 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) Auskunft über die Identität von Hinweisgebern oder solchen Umständen verlangen, die Rückschlüsse auf die Identität von Hinweisgebern zulassen. Auch die in Artikel 13, 14, 31, 34 DS-GVO bzw. §§ 55, 56, 65, 66 BDSG geregelten Informationspflichten beziehen sich nicht auf die Identität von Hinweisgebern oder für die Identifizierung relevante Umstände. Weitere mögliche Ausnahmetatbestände den datenschutzrechtlichen Informations- und Auskunftspflichten, insbesondere nach der DS-GVO sowie dem BDSG, bleiben hiervon unberührt.

(3) Abweichend von Absatz 1 dürfen die Identität des Hinweisgebers sowie alle anderen in Absatz 1 genannten Informationen nur dann offengelegt werden, wenn dies eine notwendige und verhältnismäßige Pflicht im Rahmen der Untersuchungen durch Behörden oder von Gerichtsverfahren darstellt, einschließlich im Hinblick auf die Wahrung der Verteidigungsrechte der betroffenen Person.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

(4) Offenlegungen gemäß der Ausnahmeregelung des Absatzes 3 unterliegen angemessenen Garantien nach den geltenden Unionsvorschriften sowie nationalen Vorschriften. Insbesondere wird der Hinweisgeber unterrichtet, bevor seine Identität offengelegt wird, es sei denn, diese Unterrichtung würde die entsprechenden Untersuchungen oder Gerichtsverfahren gefährden. Im Rahmen der Unterrichtung von Hinweisgebern übermittelt die zuständige Behörde ihnen eine schriftliche Darlegung der Gründe für die Offenlegung der betreffenden vertraulichen Daten.

(5) Die zuständigen Behörden dürfen Geschäftsgeheimnisse, die ihnen im Rahmen der Informationen über Verstöße zugehen, nicht für Zwecke benutzen oder offenlegen, die über das für ordnungsgemäße Folgemaßnahmen erforderliche Maß hinausgehen.

§ 17

Verarbeitung personenbezogener Daten

(1) Die nach dieser Richtlinie vorgenommene Verarbeitung personenbezogener Daten einschließlich des Austauschs oder der Übermittlung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden erfolgt im Einklang mit der DS-GVO und dem BDSG. Der Austausch oder die Übermittlung von Informationen durch Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union erfolgt im Einklang mit der Verordnung (EU) 2018/1725.

(2) Eine Verarbeitung von besonderen Kategorien personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 DS-GVO darf nur nach Maßgabe der einschlägigen Vorgaben für die Verarbeitung von besonderen Kategorien personenbezogener Daten, insbesondere gemäß Artikel 9 Absatz 2 DS-GVO bzw. § 26 Absatz 3 BDSG, erfolgen. Gleiches gilt für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten im Sinne von Artikel 10 DS-GVO.

(3) Personenbezogene Daten, die für die Bearbeitung einer spezifischen Meldung offensichtlich nicht relevant sind, werden nicht erhoben bzw. unverzüglich wieder gelöscht, falls sie unbeabsichtigt erhoben wurden.

(4) Das Informationsfreiheitsgesetz findet auf die Vorgänge nach dem Hinweisgebungsverfahren keine Anwendung.

§ 18

Dokumentation der Meldungen

(1) Die melderrelevanten Unternehmen und Personen dokumentieren jede Meldung im Einklang mit den Vertraulichkeitspflichten gemäß § 16 in einem sicheren System, das die



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Vertraulichkeit und den Schutz des Hinweisgebers und der betroffenen Person gewährleistet und nur den speziellen Beschäftigten, die die Dokumentation zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, zugänglich ist. Die Meldungen werden nicht länger aufbewahrt als dies erforderlich und verhältnismäßig ist, um die Anforderungen dieses Gesetzes zu erfüllen.

(2) Bei einer telefonischen Meldung mit Tonaufzeichnung des Gesprächs erfolgt die Dokumentation

a) durch Speicherung der Tonaufzeichnung des Gesprächs in dauerhafter und abrufbarer Form oder

b) durch Anfertigung einer vollständigen und genauen Transkription des Gesprächs.

(3) Bei einer telefonischen Meldung ohne Tonaufzeichnung des Gesprächs erfolgt die Dokumentation durch Anfertigung eines detaillierten Gesprächsprotokolls.

(4) Bei einer Meldung durch ein persönliches Treffen mit den speziellen Beschäftigten erfolgt die Dokumentation

a) durch Speicherung einer Tonaufzeichnung des Gesprächs in dauerhafter und abrufbarer Form, wenn die meldende Person zuvor ihre Einwilligung zur Tonaufzeichnung erklärt, oder

b) durch Anfertigung eines detaillierten Gesprächsprotokolls.

(5) Die speziellen Beschäftigten räumen dem Hinweisgeber die Möglichkeit ein, die Transkription oder das Gesprächsprotokoll zu prüfen und zu berichtigen. Hat der Hinweisgeber seine Identität offengelegt, eröffnen die speziellen Beschäftigten zusätzlich die Möglichkeit, die Transkription oder das Gesprächsprotokoll durch Unterschrift zu bestätigen.

(6) Die Vorgaben zum Datenschutz bleiben von den vorstehenden Regelungen dieses § 18 unberührt. Die melderrelevanten Unternehmen und Personen und die zuständigen Behörden beachten bei der Erstellung von Telefonaufzeichnungen, Niederschriften, Protokollen oder sonstigen Aufzeichnungen insbesondere die Grundsätze der Datenminimierung gemäß Artikel 5 Absatz 1 lit. c) DS-GVO sowie der Integrität und Vertraulichkeit gemäß Artikel 5 Absatz 1 lit. f) DS-GVO.

(7) Etwaige datenschutzrechtlichen Dokumentationspflichten, insbesondere nach Artikel 5 Absatz 2 DS-GVO bzw. Artikel 24 Absatz 1 DS-GVO bleiben von dieser Regelung unberührt.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Abschnitt 3 Schutzmaßnahmen

§ 19

Verbot von Repressalien

(1) Repressalien gegen Hinweisgeber einschließlich deren Versuch oder Androhung sind verboten.

(2) Als Repressalien in diesem Sinne gelten insbesondere

- a) Suspendierung, Kündigung oder vergleichbare Maßnahmen;
- b) Herabstufung oder Versagung einer Beförderung;
- c) Aufgabenverlagerung, Änderung des Arbeitsortes, Gehaltsminderung, Änderung der Arbeitszeit;
- d) Versagung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen;
- e) negative Leistungsbeurteilung oder Ausstellung eines schlechten Arbeitszeugnisses;
- f) Disziplinarmaßnahmen, Rügen oder sonstige Sanktionen einschließlich finanzieller Sanktionen;
- g) Nötigung, Einschüchterung, Mobbing oder Ausgrenzung;
- h) Diskriminierung, benachteiligende oder ungleiche Behandlung;
- i) Nichtumwandlung eines befristeten Arbeitsvertrags in einen unbefristeten Arbeitsvertrag in Fällen, in denen der Arbeitnehmer zu Recht erwarten durfte, einen unbefristeten Arbeitsvertrag angeboten zu bekommen;
- j) Nichtverlängerung oder vorzeitige Beendigung eines befristeten Arbeitsvertrags;
- k) Schädigung (einschließlich Rufschädigung), insbesondere in den sozialen Medien, oder Herbeiführung finanzieller Verluste (einschließlich Auftrags- oder Einnahmeverluste);
- l) Erfassung des Hinweisgebers auf einer „schwarzen Liste“ auf Basis einer



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

informellen oder formellen sektor- oder branchenspezifischen Vereinbarung mit der Folge, dass der Hinweisgeber sektor- oder branchenweit keine Beschäftigung mehr findet;

m) vorzeitige Kündigung oder Aufhebung eines Vertrags über Waren oder Dienstleistungen;

n) Entzug einer Lizenz oder einer Genehmigung;

o) psychiatrische oder ärztliche Überweisungen; oder

p) Auslieferung oder andere nachteilige aufenthaltsrechtliche Maßnahmen; soweit aufenthaltsrechtliche Maßnahmen an Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten anknüpfen, die im Zusammenhang mit der Beschaffung von Informationen zur Meldung oder Offenlegung stehen, ist die Absicht, zur Aufklärung, Abstellung und Ahndung eines Verstoßes gegen Recht und Gesetz beizutragen, im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu werten.

q) jede andere diskriminierende Maßnahme, die die Ausübung der Rechte nach diesem Gesetz beeinträchtigen könnte.

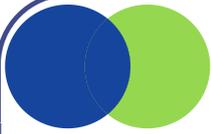
§ 20

Maßnahmen und Pflichten für melderelevante Unternehmen und Personen

(1) Melderelevante Unternehmen und Personen sind verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern vor Repressalien nach § 19 zu treffen. Dieser Schutz umfasst auch vorbeugende Maßnahmen.

(2) Melderelevante Unternehmen und Personen sollen in geeigneter Art und Weise, auf die Unzulässigkeit solcher Repressalien hinweisen und darauf hinwirken, dass diese unterbleiben. Melderelevante Unternehmen und Personen sollen mindestens einmal im Jahr das Personal im Rahmen der verpflichtenden beruflichen Aus- und Fortbildung auf die Unzulässigkeit solcher Repressalien hinweisen und darauf hinwirken, dass diese unterbleiben.

(3) Verstoßen Mitarbeiter eines melderelevanten Unternehmens oder einer melderelevanten Person gegen das Verbot von Repressalien des § 19, so haben die betroffenen melderelevanten Unternehmen und Personen die im Einzelfall geeigneten, erforderlichen und angemessenen Maßnahmen zur Unterbindung der Repressalien wie Abmahnung, Umsetzung, Versetzung oder Kündigung zu ergreifen.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

(4) Melderelevante Unternehmen und Personen dürfen die speziellen Beschäftigten nicht anweisen, einem Hinweis nicht oder in geringerem Umfang nachzugehen.

(5) Melderelevante Unternehmen und Personen dürfen speziellen Beschäftigten keine Repressalien im Sinne des § 19 im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Hinweisen androhen oder zufügen.

(6) Erfahren Hinweisgeber bei der Ausübung ihrer Tätigkeit durch Dritte Repressalien i.S.d. § 19, so haben melderelevante Unternehmen und Personen die im Einzelfall geeigneten, erforderlichen und angemessenen Maßnahmen zum Schutz der Hinweisgeber zu ergreifen.

(7) Dieses Gesetz sowie Informationen über die für die Behandlung von Meldungen nach diesem Gesetz zuständigen Stellen sind im Betrieb oder in der Dienststelle bekannt zu machen. Die Bekanntmachung kann durch Aushang oder Bereitstellung an geeigneter Stelle oder den Einsatz der im Betrieb oder der Dienststelle üblichen Informations- und Kommunikationstechnik erfolgen.

§ 21

Beseitigung, Unterlassung, Schadensersatz

(1) Der Hinweisgeber kann bei einem Verstoß gegen das Verbot von Repressalien unbeschadet weiterer Ansprüche die Beseitigung der Repressalie verlangen. Sind weitere Repressalien zu besorgen, so kann er auf Unterlassung klagen. Dem Hinweisgeber steht der einstweilige Rechtsschutz offen.

(2) Bei einer Verletzung des Verbots von Repressalien ist der Verursacher verpflichtet, den hierdurch entstandenen Schaden zu ersetzen. Dies gilt nicht, wenn er die Pflichtverletzung nicht zu vertreten hat. Wegen eines Schadens, der nicht Vermögensschaden ist, kann der Hinweisgeber eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen.

(3) Ansprüche aus unerlaubter Handlung bleiben unberührt.

(4) Die Beweislastregel des § 24 findet Anwendung auf die Rechtsbehelfe in den Absätzen 1 bis 3.

(5) Auf eine Vereinbarung, eine Anordnung, Richtlinie, oder andere Begründung, die von den Bestimmungen dieses Gesetzes abweicht, kann sich der Verursacher nicht berufen.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

§ 22

Beschwerde- und Leistungsverweigerungsrecht

(1) Hinweisgeber haben das Recht, sich bei den zuständigen Stellen der melderlevanten Unternehmen und Personen zu beschweren, wenn sie sich aufgrund der Meldung im Sinne dieses Gesetzes vom Arbeitgeber, von Vorgesetzten, anderen Beschäftigten oder Dritten Repressalien ausgesetzt sehen. Die Beschwerde ist zu prüfen und das Ergebnis dem Hinweisgeber mitzuteilen.

(2) Ergreift das melderrelevante Unternehmen oder die melderrelevante Person keine oder offensichtlich ungeeignete Maßnahmen zur Unterbindung von Repressalien im Zusammenhang mit einer Meldung dieses Gesetzes, sind die betroffenen Hinweisgeber berechtigt, ihre Tätigkeit ohne Verlust des Arbeitsentgelts einzustellen, soweit dies zu ihrem Schutz erforderlich ist. § 273 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bleibt unberührt.

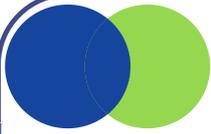
§ 23

Haftungsausschluss

(1) Unbeschadet des § 1 Absatz 4 und 5 gelten Personen, die nach diesem Gesetz Informationen über Verstöße melden oder offenlegen, nicht als Personen, die eine Offenlegungsbeschränkung verletzt haben. Sie können für eine solche Meldung oder Offenlegung nicht haftbar gemacht werden, es sei denn die Meldung oder Offenlegung wurde vorsätzlich oder grob fahrlässig wahrheitswidrig abgegeben. Der Haftungsausschluss gilt auch für die Beschaffung der oder den Zugriff auf Informationen zum Zwecke der Meldung oder Offenlegung, soweit die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt.

(2) Dies gilt auch in Gerichtsverfahren, einschließlich privatrechtlicher, öffentlich-rechtlicher oder arbeitsrechtlicher Gerichtsverfahren wegen Verleumdung, Verletzung des Urheberrechts, Verletzung der Geheimhaltungspflicht, Verstoßes gegen Datenschutzvorschriften, Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen sowie Schadensersatzverfahren. Hinweisgeber haben das Recht, unter Verweis auf die betreffende Meldung oder Offenlegung die Abweisung der Klage zu beantragen, es sei denn die Meldung oder Offenlegung wurde vorsätzlich oder grob fahrlässig wahrheitswidrig abgegeben.

(3) Wenn eine Person Informationen über in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallende Verstöße meldet oder offenlegt, die Geschäftsgeheimnisse beinhalten, und wenn diese Person die Bedingungen dieses Gesetzes erfüllt, gilt diese Meldung oder



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Offenlegung als rechtmäßig im Sinne von § 3 Absatz 2 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen.

§ 24

Beweislast

(1) In Verfahren vor einem Gericht oder einer Behörde, die sich auf eine vom Hinweisgeber erlittene Repressalie beziehen und in denen der Hinweisgeber geltend macht, diese Repressalie infolge einer erfolgten oder beabsichtigten Meldung oder Offenlegung erlitten zu haben, wird vermutet, dass die Repressalie aufgrund der Meldung oder Offenlegung erfolgt war. In diesen Fällen obliegt es der Person, die die Repressalie ergriffen hat, zu beweisen, dass ihr Vorgehen in keiner Weise mit der erfolgten Meldung oder Offenlegung in Verbindung stand.

(2) Absatz 1 gilt für alle Verfahrensarten mit der Ausnahme des Strafrechts und umfasst insbesondere vertragliche und außervertragliche zivilrechtliche Ansprüche.

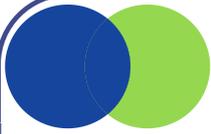
§ 25

Strafrechtliche Rechtfertigung, Strafmilderung

(1) Wer zum Zwecke der Beschaffung von Informationen zur Meldung oder Offenlegung im Sinne dieses Gesetzes einen Straftatbestand erfüllt, handelt nicht rechtswidrig, wenn die Beschaffung oder der Zugriff bei Abwägung der widerstreitenden Interessen, einschließlich der betroffenen Rechtsgüter und des Grades der ihnen drohenden Gefahren, das geschützte Interesse das beeinträchtigte wesentlich überwiegt. Als geschütztes Interesse gilt die Verhinderung und Aufdeckung von Rechtsverstößen im Sinne dieses Gesetzes. Eine Rechtfertigung von vorsätzlichen Straftaten gegen Leib und Leben nach dieser Vorschrift scheidet aus; dies schließt den Versuch, die Androhung, und die konkrete Gefährdung ein.

(2) Begeht der Hinweisgeber zum Zwecke der Beschaffung von Informationen, die im Sinne dieses Gesetzes gemeldet oder offengelegt werden, eine Straftat und liegen die Voraussetzungen des Absatzes 2 Halbsatz 2 nicht vor, kann das Gericht die Strafe nach § 49 Absatz 1 des Strafgesetzbuches mildern oder von Strafe absehen, wenn der Hinweisgeber wesentlich dazu beigetragen hat, dass ein Verstoß nach diesem Gesetz aufgedeckt oder verhindert werden konnte.

(3) Die strafrechtliche Verantwortung von Personen, die wider besseren Wissens



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Informationen melden oder offenlegen, ohne dass die Voraussetzungen dieses Gesetzes erfüllt sind, bleibt unberührt.

§ 26

Unterstützende Maßnahmen

(1) Die zuständigen Stellen nach Abschnitt 2 Unterabschnitt 2 dieses Gesetzes sind verpflichtet,

a) der Öffentlichkeit umfassende und unabhängige Information und Beratung, für Hinweisgeber einschließlich rechtlicher Beratung, über die verfügbaren Abhilfemöglichkeiten und Verfahren gegen Repressalien und die Rechte der betroffenen Person in leicht erreichbarer Weise und kostenlos zur Verfügung zu stellen;

b) Hinweisgeber wirksam beim Kontakt mit etwaigen am Schutz vor Repressalien beteiligten Behörden zu unterstützen;

c) Hinweisgebern eine Bescheinigung, dass die Voraussetzungen für einen Schutz gemäß diesem Gesetz einschließlich der Gutgläubigkeit des Hinweisgebers erfüllt sind, auszustellen; und

d) Hinweisgeber bei Bedarf an eine geeignete Stelle zur psychologischen Betreuung verweisen.

(2) Ein Hinweisgeber erhält in Verfahren vor den Zivilgerichten und nach dem Mediationsgesetz auf Antrag Prozesskostenhilfe, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Es gelten die §§ 114 bis 127a ZPO. Für die grenzüberschreitende Prozesskostenhilfe innerhalb der Europäischen Union gelten ergänzend die §§ 1076 bis 1078 ZPO.

(3) In Strafverfahren ist dem Hinweisgeber ein Pflichtverteidiger zu bestellen. Die §§ 141 ff. StPO bleiben unberührt.

(4) Erleidet ein Hinweisgeber durch eine Repressalie einen Nachteil, kann er einen Antrag bei der Hinweisgeberschutzstelle des Bundes auf finanzielle Unterstützung aus dem Hinweisgeber-Unterstützungsfonds (§10) stellen.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

§ 27

Strafvorschriften

Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

- a) vorsätzlich die Abgabe einer Meldung oder Offenbarung vereitelt oder zu vereiteln versucht;
- b) dem Hinweisgeber einen schweren Nachteil zufügt mit der Absicht, eine erfolgte Meldung oder Offenlegung zu sanktionieren; oder
- c) vorsätzlich gegen die ihm im behördlich oder vertraglich anvertraute Pflicht verstößt, die Vertraulichkeit der Identität von Hinweisgebern zu wahren.

§ 28

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

- a) seiner Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen und geeigneter Verfahren für interne Meldungen und Folgemaßnahmen nach §§ 6 und 7 nicht innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nachkommt; oder
- b) gegen eine Pflicht aus § 20 verstößt.

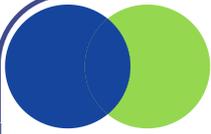
(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu EUR 40,000 geahndet werden. § 30 des Ordnungswidrigkeitengesetzes findet Anwendung.

§ 29

Maßnahmen zum Schutz betroffener Personen

(1) Die in § 16 festgelegten Regeln über den Schutz der Identität von Hinweisgebern gelten auch für den Schutz der Identität betroffener Personen und Unternehmen. Die zuständigen Behörden stellen sicher, dass die Identität betroffener Personen und Unternehmen während der Dauer einer durch die Meldung oder Offenlegung ausgelösten Untersuchung geschützt bleibt.

(2) Erfolgt die Meldung bei einer externen Stelle, haben betroffene Unternehmen und Personen das Recht zur Akteneinsicht und das Recht, sich Ausfertigungen, Auszüge und Abschriften erteilen lassen. Die Regeln über den Schutz der Identität von Hinweisgebern bleiben unberührt.



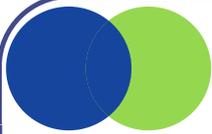
Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

§ 30

Keine Aufhebung von Rechten und Rechtsbehelfen

(1) Von den Vorschriften dieses Gesetzes kann nicht zu Ungunsten der geschützten Personen abgewichen werden. Insbesondere können die in diesem Gesetz vorgesehenen Rechte und Rechtsbehelfe nicht aufgrund einer Beschäftigungsvereinbarung, -bestimmung, -art oder -bedingung, einschließlich einer Vorabschiedsvereinbarung, aufgehoben oder eingeschränkt werden.

(2) Soweit ein bestehendes Gesetz einer Verpflichtung aus dem vorliegenden Gesetz widerspricht, hat das vorliegende Gesetz Vorrang.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

GESETZESBEGRÜNDUNG

Zur Umsetzung in einem eigenständigen Gesetz

Die Regelungen der Richtlinie (EU) 2019/1937 („**Richtlinie**“) adressieren verschiedenste Rechtsgebiete, angefangen vom Arbeitsrecht bis hin zum Strafrecht. Im Rahmen der nationalen Umsetzung müssen die Bestimmungen der Richtlinie in bereits bestehende Regelungssysteme und Gesetze eingebettet werden, um ein reibungsloses Funktionieren des Regelungsregimes zu gewährleisten.

Die effektive Umsetzung der Richtlinie bedarf eines **eigenständigen Hinweisgebergesetzes**⁶. Die individuelle Einbettung der Bestimmungen in ihre jeweiligen Einzelrechtsgebiete im Rahmen eines Artikelgesetzes würde zu einer fragmentarischen Transposition in innerstaatliches Recht führen, die sich zulasten der Verständlichkeit für Normadressaten, insbesondere potenzieller Hinweisgeber, auswirkt. Der Großteil der Vorschriften der Richtlinie ist von grundsätzlicher Anwendbarkeit, d.h. sie sind wie ein „allgemeiner Teil“ auf Meldungen aller Verstöße unabhängig von der spezifischen Rechtsmaterie anwendbar. Für derartige horizontal-wirkende Regelungen drängt sich die Normierung in einem eigenständigen Gesetz auf. Zudem stehen die Regelungen der Richtlinie in wechselseitigem Zusammenspiel und verweisen regelmäßig aufeinander. Schließlich geht von einem eigenständigen Gesetz eine wichtige gesetzgeberische Signalwirkung aus⁷.

Zu § 1 (Sachlicher Anwendungsbereich)

Zu Absatz 1

Der sachliche Anwendungsbereich umfasst **tatsächliche und mögliche Rechtsverstöße**. Artikel 5 Nr. 2 der Richtlinie macht deutlich, dass eine Meldung oder Offenbarung eines potenziellen Rechtsverstoßes vom Anwendungsbereich der Richtlinie umfasst ist. Danach sind „Informationen über Verstöße, Informationen, einschließlich begründeter Verdachtsmomente, in Bezug auf tatsächliche oder potenzielle Verstöße“. Dies folgt auch zwingend aus Sinn und Zweck der Richtlinie. Bei „Informationen über Verstöße“ handelt es sich um einen der Schlüsselbegriffe der Richtlinie, woran die wesentlichen Schutzvorschriften anknüpfen. Der die Voraussetzungen des Hinweisgeberschutzes statuierende Artikel 6 verlangt, dass Hinweisgeber „hinreichenden Grund zu der Annahme hatten, dass die gemeldeten Informationen über Verstöße zum Zeitpunkt der Meldung der Wahrheit entsprachen und dass diese Informationen in den Anwendungsbereich dieser

6. Ebenso Gerdemann, Überlegungen zur nationalen Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden „Whistleblowing-Richtlinie“, Nr. 4; https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Pressemitteilungen/verlinkte_PDFs/UEberlegungen_zur_nationalen_Umsetzung_der_Whistleblowingrichtlinie.pdf.

7. Id., Nr. 1 und 4.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Richtlinie fielen“. Ebenso verweisen die Definitionen für „Meldung“ oder „melden“, „interne Meldung“, „externe Meldung“, „Offenlegung“ oder „offenlegen“ und „Hinweisgeber“ auf „Informationen über Verstöße“ (s. Artikel 5 Nr. 3 bis 7).

Nach Sinn und Zweck sind mögliche Rechtsverstöße ebenso umfasst, da der Prävention häufig eine größere Bedeutung zukommen wird als der Repression. Es ist dem Hinweisgeber zudem nicht zuzumuten, abzuwarten bis sich der Rechtsbruch tatsächlich ereignet hat. Es wird auch Fälle geben, bei denen es unklar ist, ob ein möglicher Rechtsverstoß zu einem tatsächlichen gereift ist – diese Ungewissheit kann nicht zu Lasten des gutgläubigen Hinweisgebers gehen.

Zu Absatz 2

Der sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie ist auf bestimmte europäische Rechtsakte sowie deren nationale Umsetzung beschränkt.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes zum Schutz von Hinweisgebern **erfasst alle öffentlich-rechtlichen Normen des deutschen Rechts sowie unmittelbar anwendbares Unionsrecht.**

Diese Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs auch auf nationale Vorschriften steht im Einklang mit der Absicht des europäischen Gesetzgebers, gemeinsame Mindeststandards zur Gewährleistung eines wirksamen und flächendeckenden Hinweisgeberschutzes einzurichten⁸. Die Gewährleistung auch nationaler Mindeststandards ist in diesem Sinne konsequent (siehe Erwägungsgrund 5 der Richtlinie) und trägt entscheidend zur Rechtssicherheit für den Normadressaten bei, da es selbst für rechtskundige Hinweisgeber regelmäßig nicht erkennbar sein würde, ob der Verstoß nationales oder europäisches Recht betrifft. Die Vielzahl an möglicherweise erfassten Lebenssachverhalten erschwert eine klare Differenzierung zwischen nationalen und europäischen Verstößen weiter. Diese Rechtsunsicherheit würde dem intendierten Schutzniveau zuwiderlaufen und zu Schutzlücken führen, da ein Risiko besteht, dass ein mutmaßlich europäischer Verstoß letzten Endes von innerstaatlichen Behörden als ein rein nationaler Verstoß bewertet wird. Diese Schwierigkeiten würden Hinweisgeber davor abschrecken, Meldungen zu erstatten.

Darüber hinaus besteht kein sachlicher Grund, der ein geringeres Schutzniveau für

8. Ebenso Gerdemann, Revolution des Whistleblowing-Rechts oder Pfeifen im Walde?, RdA 2019, 16, 19; Gerdemann, Whistleblower Richtlinie, Nr. 1; Sonnenberg, EU Whistleblower-Richtlinie verlangt Gesetzgeber und Unternehmen erhebliche Umsetzungsanstrengungen ab, S. 1; Wiedmann/Seyfert, Richtlinienentwurf der EU-Kommission zum Whistleblowing, CCZ 2019, 12, 18f; Gerdemann, Beamtenrecht aus Brüssel – Die aktuelle Whistleblowing-Richtlinie und ihre Folgen für deutsche Beamte und Verwaltung, ZBR 2020, 12, 15; Garden/Hiéramente, Die neue Whistleblowing-Richtlinie der EU – Handlungsbedarf für Unternehmen und Gesetzgeber, BB 2019, 963, 964.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Hinweisgeber bei nationalen Sachverhalten im Vergleich zu Verstößen gegen europäische Normen rechtfertigt⁹.

Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt klar, dass gesetzlich bereits bestehende „spezifische“ Melderegungen von diesem Gesetz unberührt bleiben sollen. „Gesetzlich“ im Sinne dieser Bestimmung umfasst sowohl unionsrechtliche Rechtsakte als auch deutsches Recht. § 1 Absatz 3 beinhaltet eine exemplarische Auflistung derartiger spezifischer Regeln.

Zu Absatz 4

Absatz 4 setzt Artikel 3 Absatz 3 und 4 der Richtlinie um.

Zu Absatz 6

Es ist dringend geboten, auch Meldungen von Rechtsverstößen im Bereich der nationalen Sicherheit dem Schutz dieses Gesetzes zu unterstellen. Damit geht dieser Gesetzentwurf in einem wichtigen Bereich über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Denn gerade in militärisch geprägten Organisationen können von Machtgefällen geprägte Hierarchien dazu beitragen, dass Verstöße nicht oder wesentlich seltener gemeldet bzw. im Rahmen des internen Dienstweges verfolgt werden. Das kann zu einer Kultur der Akzeptanz in einem Bereich führen, in dem die Folgen von Rechtsverstößen besonders gravierend sein können, weil unter Umständen Menschenleben auf dem Spiel stehen oder Aufträge in Millionenhöhe zu vergeben sind. Beispielsweise die im Raum stehende Auflösung der zweiten Kompanie des Kommando Spezialkräfte (KSK) durch das Verteidigungsministerium bis Oktober diesen Jahres zeigt, dass auch die Unterwanderung der Bundeswehr von innen durch verfassungsfeindliche Kräfte zu befürchten sein kann¹⁰. Ein effektiver Hinweisgeberschutz kann einen wichtigen Beitrag zur Durchbrechung eines missverstandenen und staatsuntergrabenden „Korpsgeistes“ leisten und damit zum Schutze der verfassungsmäßigen Ordnung und der Legitimität der Bundeswehr beitragen.

Dem hohen Schadenspotential steht die besonders sensible Natur bestimmter Informationen, insbesondere von Staatsgeheimnissen, gegenüber. Der Schutz dieser Informationen erfordert besondere Vorsichtsmaßnahmen. Aus diesem Grund sind Meldungen im sicherheitsrelevanten Bereich nur unter Maßgabe der speziellen Vorschriften in §§ 15 Absatz 2, 8 Absatz 5 dieses Gesetzes möglich.

9. So auch Gerdemann, Überlegungen zur nationalen Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden („Whistleblowing-Richtlinie“), Nr. 1.

10. BMVG, AKK reformiert das Kommando Spezialkräfte (KSK), Stand: 18.08.2020; <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/akk-reformiert-kommando-spezialkraefte-ksk-273580>.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu § 2 Absatz 1 (Persönlicher Anwendungsbereich)

§ 2 beinhaltet eine Aufzählung schutzwürdiger Personen und ist mit § 6 AGG vergleichbar. § 2 umfasst vorrangig natürliche Personen, die im privaten oder im öffentlichen Sektor tätig sind (Absatz 1) oder tätig waren (Absatz 2) und adressiert das in Erwägungsgrund 37 der Richtlinie festgelegte Ziel, ein möglichst breites Spektrum potenzieller Hinweisgeber zu erfassen. Entscheidend ist, dass die Informationen über Verstöße im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit erworben wurden. Der Begriff „beruflicher Kontext“ im Sinne des § 2 ist weit und jeweils im Lichte aller relevanten Umstände zu interpretieren und nicht bloß auf das formale Arbeits- oder Dienstverhältnis zu reduzieren (siehe Erwägungsgrund 37 der Richtlinie)¹¹.

Wichtige Ziele des Gesetzes sind neben dem Schutz des beruflichen Umfeldes auch der besondere Schutz vor Repressalien sowie insbesondere auch der Schutz von Personen, die privilegierten Zugang zu Informationen über mögliche Gesetzesverstöße im Sinne dieses Gesetzes erlangen „können“ (siehe Erwägungsgründe 1 und 36 der Richtlinie)¹². Lit. a) bis d) des Absatzes 1 stellen daher klar, dass in diesem Zusammenhang auch Personen in „atypischen Beschäftigungsverhältnissen“, Teilzeitbeschäftigte, befristete Beschäftigte oder Leiharbeiter, genauso wie zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigte vom persönlichen Anwendungsbereich erfasst sind (siehe Erwägungsgrund 38 der Richtlinie). Ob der Hinweisgeber ein Auszubildender oder ein Abteilungsleiter ist, ist für den Regelungszweck des Gesetzes ebenso unerheblich wie die Stellung als Beamter (lit. b) oder ein sonstiges Beschäftigungsverhältnis öffentlichen Rechts (lit. c). In all diesen Fällen können die Hinweisgeber privilegierten Zugang zu relevanten Informationen erlangen¹³. Beamte sind überdies explizit von Artikel 4 Absatz 1 lit. a) der Richtlinie umfasst (siehe § 2 Absatz 1 lit. b) des Gesetzes).

§ 2 Absatz 1 lit. e) und f) adressieren schutzwürdige Personen, die zwar in keinem Arbeits- oder Dienstverhältnis stehen, nichtsdestotrotz aber vom Schutzzweck des Gesetzes umfasst sind, da auch sie privilegierten Zugang zu Informationen über mögliche Gesetzesverstöße im Sinne dieses Gesetzes erlangen können (wie z.B. freiwillige Helfer bei unternehmensinternen Veranstaltungen) (siehe Erwägungsgrund 40 der Richtlinie). Der zuvor genannte Erwägungsgrund 37 der Richtlinie stellt insoweit klar, dass auch Personen, die im weiteren Sinne mit der Organisation verbunden sind, geschützt werden sollen.

11. Gerdemann, RdA 2019, 16, 22; Garden/Hiéramente, BB 2019, 963, 964; Johnson, Die Regelung zur Beweislastumkehr nach Maßgabe des Richtlinienentwurfs der EU-Kommission zum Schutz von Hinweisgebern – Quell eines institutionellen Rechtsmissbrauchs?, CCZ, 2019, 66, 67.

12. So auch Gerdemann, RdA 2019 17, 22; Schmolke, Der Vorschlag für eine europäische Whistleblower-Richtlinie - Bessere Rechtsdurchsetzung durch besseren Hinweisgeberschutz, AG 2018, 769, 777.

13. So auch Gerdemann, RdA 2019 17, 22; Schmolke, AG 2018, 769, 777.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu Absatz 4

§ 2 Absatz 4 lit. c) erfasst neben juristischen Personen auch rechtsfähige Personengesellschaften, die im Eigentum des Hinweisgebers stehen oder an denen der Hinweisgeber als Gesellschafter beteiligt ist, da auch letztere von den oben genannten Zielen umfasst sind. Die gesellschaftsrechtliche Einordnung im deutschen Recht kann nicht zu einer Begrenzung des persönlichen Anwendungsbereiches führen. Überdies spricht die englische Sprachfassung der Richtlinie von „legal entities“ und somit ebenso für einen weiteren Anwendungsbereich als die „juristische Person“¹⁴.

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Zu Nr. 5

Die Einfügung einer Definition von „melderelevanten Unternehmen und Personen“ dehnt den autonom auszulegenden Begriff der „juristischen Person“ in der Richtlinie auf die entsprechenden Adressaten im deutschen Recht aus¹⁵.

Zu Nr. 17 und 18

Die Einfügungen der Definitionen „Hinweiserschutzstelle des Bundes“ und „einstweilige Diskriminierungsschutzanordnungen“ werden in der Begründung zu § 9 und § 11 Absatz 3 erläutert.

Zu Nr. 19

Die Einfügung des Begriffs der „speziellen Beschäftigten“ wird in der Begründung zu § 6 Absatz 5 erläutert.

Zu § 4 (Voraussetzungen für den Schutz von Hinweisgebern)

Zu Absatz 1

§ 4 Absatz 1 setzt Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie um und legt die Voraussetzungen fest, unter denen Hinweisgeber Anspruch auf Schutz unter diesem Gesetz haben.

Es ist zweckdienlich, in § 4 Absatz 1 lit. a) auf die **Gutgläubigkeit des Hinweisgebers zum Zeitpunkt der Meldung** (ex-ante Perspektive) abzustellen. Dies dient der

¹⁴. S. hierzu weiterführend Gerdemann, RdA 2019, 16, 22, Fn, 87.

¹⁵. Zur Notwendigkeit der autonomen Auslegung, s. z.B. Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, Artikel 8 Rn. 8 ff.; siehe auch die Gesetzesbegründung zu § 2 Absatz 4 lit. c).



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Klarstellung, dass es auf die Frage, ob tatsächlich ein Verstoß vorlag, nicht ankommt¹⁶. Zudem sind die Motive des Hinweisgebers zur Abgabe seiner Information bei der Beurteilung irrelevant, wie Erwägungsgrund 32 der Richtlinie vorgibt: „Aus welchen Gründen der Hinweisgeber Informationen meldet, sollte bei der Entscheidung, ob die Person Schutz erhalten sollte, keine Rolle spielen“¹⁷. Der zweite Satz in Absatz 1 hat klarstellende Wirkung.

Der Begriff der „Gutgläubigkeit“ anstelle der Formulierung „hinreichender Grund zu der Annahme“ verweist auf einen in der deutschen Rechtspraxis etablierten Beurteilungsmaßstab für Hinweisgeberfälle, der Anklang beim BAG und BVerfG gefunden hat. Gutgläubige Handlungen, welche auf einer ausreichend substantiellen Grundlage von Beweisen beruhen, sollen von diesem Gesetz geschützt werden. Dies steht im Einklang mit dem Zweck des Artikel 6 der Richtlinie¹⁸.

Ferner sollen auch diejenigen Personen in den Schutzbereich dieses Gesetzes fallen, die ihre Hinweisentscheidung gutgläubig auf ungenaue oder falsche Informationen stützen (siehe auch Erwägungsgrund 32). Insgesamt sorgt die Anwendung des Beurteilungsmaßstabs des guten Glaubens für einen zweckgerechten Interessenausgleich zwischen einem hinreichenden Schutz des Hinweisgebers sowie dem Schutz des Unternehmens vor Reputationsschäden, da willentliche oder wissentliche Falschmeldungen oder auch Täuschungen nicht vom Gutglaubensmaßstab erfasst sind¹⁹.

§ 4 Absatz 1 lit. b) verweist auf die geschützten Meldekanäle. Wichtig ist, dass der Hinweisgeber auf effektive interne Meldekanäle zurückgreifen kann. Interne Meldekanäle können dazu beitragen, Reputationsschäden des Unternehmens zu vermeiden und ermöglichen außerdem den Schutz des Hinweisgebers vor öffentlicher Ächtung²⁰.

Die Auswahlmöglichkeit hinsichtlich des Meldekanals („oder“) garantiert eine auf die Umstände des Einzelfalls bestmöglich abgestimmte Informationsweitergabe (siehe Erwägungsgrund 33 der Richtlinie). Es gibt insbesondere **keine Verpflichtung oder Obliegenheit des Hinweisgebers, zunächst den internen Meldekanal zu wählen**. Insofern lehnt die Richtlinie einen „Vorrang des internen Whistleblowing“, wie es etwa das

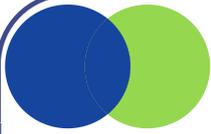
16. Siehe hierzu auch Gerdemann, RdA 2019, 16, 23.

17. S. auch Schmolke, AG 2018, 779.

18. S. dazu auch: Dilling, Der Schutz von Hinweisgebern und betroffenen Personen nach der EUWhistleblower-Richtlinie, CCZ 2019, 214, 216; Gerdemann, Überlegungen zur nationalen Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden („Whistleblowing-Richtlinie“), Nr. 1 und 5.

19. Ebenso Schmolke, Whistleblowing als Regelungsaufgabe – Grundlagen und aktuelle Diskussionsfelder, ZGR 2019, 876, 891.

20. S. Schmolke, ZGR 2019, 876 ff.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

BAG bisher gefordert hat oder sich in § 17 II ArbSchG wiederfindet, ab²¹. Die Nutzung des internen Meldekanals birgt die Gefahr, dass dem Hinweis nicht wirksam nachgegangen wird und dass Repressalien verhängt werden. Es ist im Zweifel der Hinweisgeber, der diese Risiken am besten einschätzen kann (so auch Erwägungsgrund 33 der Richtlinie)²². Zudem führt ein Wahlrecht zwischen verschiedenen Meldekanälen auf Unternehmensseite zu einer Optimierung des internen Meldekanals, um so externe Meldungen zu vermeiden²³.

Zu Absatz 2

Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie stellt den Mitgliedstaaten frei, ob interne oder externe Meldekanäle bzw. Behörden zur Entgegennahme und Weiterverfolgung anonymer Meldungen von Verstößen verpflichtet werden sollen.

§ 4 Absatz 2 ist § 4d Absatz 1 Satz 2 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz nachgebildet, der ausdrücklich vorsieht, dass Meldungen auch anonym abgegeben werden können.

Ein effektives Hinweisgebersystem kann auf anonyme Meldungen nicht verzichten und muss sowohl im internen als auch im externen Meldekanal verfügbar sein.

Die konkrete Ausgestaltung des jeweiligen Meldekanals hat große Auswirkungen auf das Vertrauen potenzieller Hinweisgeber und somit die Gewährleistung eines effektiven Hinweisgeberschutzes. Die Möglichkeit der Anonymität von Meldungen verstärkt dieses Vertrauen potenzieller Hinweisgeber in das Meldesystem. Je gravierender der Verstoß – und damit auch das Aufklärungsbedürfnis – desto mehr steht auf dem Spiel und desto höher sind Sensibilität und (Eigen-)Schutzinteresse des Hinweisgebers. Gerade in solchen Fällen ist ein entsprechendes Maß an Vertrauen notwendig, damit Hinweisgeber den ersten Schritt wagen und an die Meldestelle herantreten.

Die Besorgnis, dass anonym getätigte Meldungen regelmäßig nicht glaubwürdig sein könnten, ist nicht empirisch bestätigt²⁴. Stattdessen erlauben zahlreiche Unternehmen die Einreichung anonymer Hinweise, ohne dass bislang eine erhebliche Schwelle von Missbrauchsfällen nachgewiesen werden konnte²⁵. Zudem ist die Anonymität von Mel-

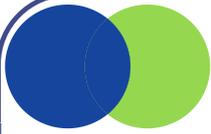
21. Schmolke, Die neue Whistleblower-Richtlinie ist da! Und nun? Zur Umsetzung der EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern in das deutsche Recht, NZG 2020, 5, 9f.

22. Ebenso Gerdemann, RdA 16, 23.

23. Gerdemann, Überlegungen zur nationalen Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden („Whistleblowing-Richtlinie“), Nr. 2.

24. Datenschutzkonferenz, Orientierungshilfe der Datenschutzaufsichtsbehörden zu Whistleblowing-Hotlines: Firmeninterne Warnsysteme und Beschäftigtenschutz, 9, Stand 14.11.2018

25. So auch Gerdemann, Überlegungen zur nationalen Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden („Whistleblowing-Richtlinie“), Nr. 3.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

dungen auch in anderen vergleichbaren Rechtsakten vorgesehen. So werden beispielsweise in Artikel 61 Absatz 3 der Geldwäscherichtlinie zwingend anonyme Meldekanäle vorgeschrieben. Es ist nicht ersichtlich, warum Hinweisgebern nicht dasselbe Schutzniveau zukommen soll.

Schließlich hindert die Möglichkeit der anonymen Meldung auch nicht die effektive Verfolgung des gemeldeten Verstoßes. Die Abgabe einer anonymen Meldung mit substantieller Begründung, ggf. unter Vorlage entsprechender Beweismittel, dürfte regelmäßig weitere Ermittlungsschritte möglich machen. Die Plausibilität der abgegebenen Meldung ist durch die jeweilige Meldestelle entsprechend zu evaluieren.

Zu Absatz 3

Der letzte Halbsatz in Absatz 3 stellt klar, dass die **Preisgabe der Identität des Hinweisgebers** nur im **Ausnahmefall** zulässig ist soweit diese mit dem **Prinzip der Verhältnismäßigkeit** vereinbar ist. Dies entspricht der ausdrücklichen Regelung in Artikel 16 der Richtlinie, der seine Umsetzung in § 16 dieses Gesetzes findet. Dadurch wird sichergestellt, dass die Wertungen der Richtlinie und des Hinweisgebergesetzes auch bei der Auslegung anderer Gesetze und richterlichen Anordnungen berücksichtigt werden.

Zu Absatz 6

Absatz 6 weitet das **Prinzip des Schutzes bei Hinweisen an eine zuständige Behörde** des Absatzes 7 auf Hinweise an die unzuständige Behörde aus. Hinweisgeber, die Verstöße bei einer unzuständigen Behörde melden ohne sich der Unzuständigkeit bewusst zu sein, bedürfen des vollen Schutzes des Hinweisgebergesetzes²⁶. Die Beweislast, dass der Hinweisgeber um die Unzuständigkeit der Behörde wusste, liegt bei demjenigen, der sich darauf beruft.

Zu Absatz 8

Absatz 8 normiert, dass Hinweisgeber, die in anderen EU-Mitgliedsstaaten als Hinweisgeber in Erscheinung getreten sind und von den dortigen Schutzmaßnahmen national geschützt sind, auch in der Bundesrepublik Deutschland vor Repressalien geschützt sind. Insbesondere bei international tätigen Großkonzernen ist ein bloß nationaler Schutz vor Repressalien nicht ausreichend. Stattdessen bedarf es flächendeckender, ineinandergreifender Mechanismen, um Hinweisgeber effektiv vor grenzüberschreitenden Repressalien zu schützen²⁷. Denkbar wäre beispielsweise, dass

²⁶ Id., Nr. 6.

²⁷ Schmitt, Whistleblowing revisited – Anpassungs- und Regelungsbedarf im deutschen Recht, RdA 2017, 365, 367.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

der Ingenieur, der in Frankreich Hinweise gegeben hat und sich nun in Deutschland in der gleichen Branche um eine Stelle bewirbt, diese durch ein formelles oder informelles „blacklisting“ innerhalb der Industrie nicht bekommen kann. Es entspricht dem Schutzzweck der Richtlinie, Hinweisgeber lückenlos und europaweit zu schützen. Dies umfasst auch den grenzüberschreitenden Hinweisgeberschutz, der gerade angesichts der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Artikel 45 AEUV von großer praktischer Bedeutung ist.

Zu Abschnitt 2 (Meldeverfahren)

Zu Unterabschnitt 1 (Interne Meldeverfahren)

Zu § 5 (Meldung über interne Meldekanäle)

Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass der interne und externe Meldekanal gleichwertig sind (siehe dazu bereits die Erläuterung zu § 4 Absatz 1).

Zu Absatz 2

Absatz 2 setzt die Vorgaben aus Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie um. Die Umsetzung konkretisiert die Richtlinie durch die Qualifizierung des „wahrscheinlich Erscheinens“ und der Normierung einer Hinweispflicht auf den fakultativen internen Meldekanal. Es ist angesichts der dem internen Meldekanal anhaftenden Nachteile nicht geboten, über eine Hinweispflicht hinauszugehen (siehe zur Gefahr unzureichender Maßnahmen und der Verhängung von Repressalien die Erläuterung zu § 4 Absatz 1).

Zudem stellt Absatz 2 klar, dass Beamten zwar sowohl den internen als auch den externen Meldekanal nutzen können, es mit Blick auf das von einer besonderen Treuepflicht gekennzeichnete beamtenrechtliche Dienstverhältnis²⁸ jedoch geboten erscheint, bei der Wahl des externen Meldekanals in erster Instanz eine Schlüssigkeitsprüfung zu verlangen²⁹. Dadurch soll sichergestellt werden, dass nicht ohne Grund der externe Meldekanal in erster Instanz angerufen wird. Die Schlüssigkeit ist zu bejahen, wenn der Beamte glaubhaft Tatsachen vorbringt, die die Wirksamkeit des internen Meldekanals in Frage stellen oder die Verhängung von Repressalien befürchten lassen.

28. Maunz/Dürig/Grabenwarter, Grundgesetz-Kommentar, GG Art. 5 Abs. I, Rn. 184 ff.; Schmolke, NZG 2020, 5, 9.

29. In Anlehnung an das in höchstrichterlich bestätigte „Stufenmodell“, BGHSt 20, 342 (364) = NJW 1966, 1227, 1231; BVerfGE 28, 191, 203 f. = NJW 1970, 1498, 1500 f.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu § 6 (Pflicht zur Einrichtung interner Meldekanäle)

Zu Absatz 1

Die Pflicht zur Einrichtung interner Meldekanäle erstreckt sich auch auf Organisationen im Sinne des § 1 Absatz 6.

Zu Absatz 2

Absatz 2 normiert die Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldekanäle auch bei den Anstalten, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Soweit diese dem Landesrecht unterliegen, ist es den Ländern überlassen, die zuständigen Behörden zu benennen.

Zu Absatz 3

Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie stellt es in das Ermessen der Mitgliedstaaten, ob eine interne Meldung auch von den in Artikel 4 Absatz 1 lit. b), c) und d) und Artikel 4 Absatz 2 genannten anderen Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit dem melderelevanten Unternehmen im Kontakt stehen, abgegeben werden kann. Die Erstreckung des internen Meldekanals auch auf diese Personen ist geboten, da diese Personengruppen in gleicher oder ähnlicher Weise Informationen zu den melderelevanten Unternehmen erlangen. Die Interessenlage ist insofern vergleichbar. Es ermöglicht diesen Unternehmen ferner, Verstöße möglicherweise bereits intern zu verhindern oder abzustellen und dadurch Reputationsschäden vorzubeugen.

Zu Absätzen 4 und 6

Absätze 3 und 6 knüpfen an den arbeitsrechtlichen Begriff des Arbeitnehmers an.

Zu Absatz 5

Absatz 5 verweist auf den Begriff der „**speziellen Beschäftigten**“, der an § 1 Absatz 1 der BaFin-Verstoßmeldeverordnung angelehnt ist. Der Begriff ist in § 3 Nr. 17 legaldefiniert. Es wird insbesondere klargestellt, dass das gesamte Verfahren der durch den Hinweis ausgelösten Ermittlung in den Händen derselben Personen oder Abteilung liegt.

Absatz 5 Satz 3 ordnet jährliche Fortbildungsveranstaltungen für speziell Beschäftigte um die wirksame Umsetzung der Richtlinie und die Wahrung der Rechte des Hinweisgebers und betroffener Personen zu gewährleisten.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu Absatz 8

Durch die Normierung einer Verordnungsermächtigung wird die Möglichkeit nach Absatz 7 der Richtlinie, besonders risikobehaftete Unternehmenstätigkeiten von der Ausnahme des Absatzes 3 auszunehmen, umgesetzt. Satz 2 setzt Artikel 8 Absatz 8 der Richtlinie um.

Zu Absatz 9

Die internen Meldekanäle des öffentlichen Rechts werden auf Kommunalebene eingerichtet um Bürger- und Sachnähe zu gewährleisten. Zu denken ist hier beispielsweise an die örtlichen Ordnungsämter. Auch eine Ansiedelung auf der Ebene der Landkreise erscheint angemessen. Über eine Verordnungsermächtigung werden die von der Richtlinie in Artikel 8 Absatz 9 vorgesehenen Ausnahmeregelungen umgesetzt.

Zu § 7 (Verfahren für interne Meldungen und Folgemaßnahmen)

§ 7 normiert die Voraussetzungen an die internen Meldekanäle und ist in weiten Teilen an die Vorschriften des BaFin-Verstoßmeldeverordnung angelehnt, insbesondere an §§ 2, 3, 4 und 6.

Zu Absatz 1

Zu lit. e)

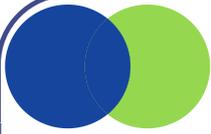
Die Vorschrift weitet die Regelung des Artikels 12 Absatz 3 der Richtlinie auch auf den internen Meldekanal aus. Es besteht kein Grund, den Hinweisgeberschutz bei Meldungen außerhalb der vorgesehenen Kanäle nur für externe Meldungen zu stärken.

Zu lit. f)

Die Vorschrift sieht eine Ausnahme von der Bestätigungspflicht in den zwei Ausschlussstatbeständen des § 4 BaFin-Verstoßmeldeverordnung auf. Dies ist zum Schutze des Hinweisgebers geboten.

Zu lit. g)

Die Vorschrift verlangt an Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie anknüpfend die Unabhängigkeit und Autonomie der internen Meldekanäle sowie, entsprechend Artikel 9 Absatz 1 lit. c) der Richtlinie die Unparteilichkeit der speziellen Beschäftigten. Die Vorschrift enthält zwei wichtige Verbote zum Schutze der Integrität des internen Meldekanals. Es ist verboten, spezielle Beschäftigte anzuweisen, einem Hinweis nicht



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

oder in geringerem Umfang nachzugehen. Ferner dürfen speziellen Beschäftigten keine Repressalien im Sinne des § 19 im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Hinweisen angedroht oder zugefügt werden.

Zu Absatz 2

Das Erfordernis der hinreichenden sachlichen und personellen Ausstattung des internen Meldekanals ist eine wesentliche Voraussetzung eines wirksamen Hinweisgeberschutzes. Demensprechend verlangt Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten die zuständigen Behörden des externen Meldekanals mit den „angemessenen Ressourcen“ ausstatten. Es besteht kein Grund, dieses Erfordernis nicht auf den internen Meldekanal auszuweiten.

Zu Absatz 3

Absatz 3 enthält eine eigenständige gesetzliche Befugnis für spezielle Beschäftigte, Mitarbeiter des meldepflichtigen Unternehmens oder der meldepflichtigen Person zu befragen und interne Dokumente heraus zu verlangen. Diese Befugnis kann durch interne Verfahrensvorschriften konkretisiert, aber nicht eingeschränkt werden.

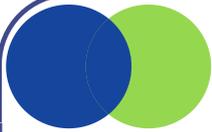
Zu Unterabschnitt 2 (Externe Meldeverfahren)

Zu § 8 (Einrichtung von zuständigen Stellen zur Entgegennahme von Hinweisen)

§ 8 setzt Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie um. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Behörden einzurichten, die für die Entgegennahme, Rückmeldung und Weiterverfolgung von Meldungen zuständig sind. Die meldende Person muss die Möglichkeit haben, den zuständigen Behörden mögliche Verstöße zu melden. Die Möglichkeit einer externen Meldung soll insbesondere Personen zur Meldung von Verstößen ermutigen, die Repressalien bei der Nutzung interner Meldewege befürchten.

Zu Absätzen 1 bis 4

Die Richtlinie sieht nur grundlegende Rahmenbedingungen für die Errichtung von zuständigen Behörden vor. Die Errichtung richtet sich in erster Linie nach dem Recht der Mitgliedstaaten. Damit sollen die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, ihre eigenen Rechtsgrundsätze und Strukturen bei der Bestimmung und Einrichtung der zuständigen Behörden – insbesondere im Hinblick auf das anwendbare Verwaltungsrecht – zu berücksichtigen. Der vorliegende Gesetzentwurf berücksichtigt in diesem Zusammenhang insbesondere die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Die Entscheidung, welche Behörden als zuständige Behörden zu bestimmen sind, sollte daher in erster Linie bei den Bundesländern liegen. Die Bundesländer bestimmen die zu-



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

ständigen Behörden nach Maßgabe ihrer geltenden Verwaltungs- und Landesgesetze. Der vorliegende Gesetzentwurf legt für die Errichtung von zuständigen Behörden jedoch allgemeine Grundsätze fest, um sicherzustellen, dass das Schutzniveau für Hinweisgeber in ganz Deutschland vergleichbar ist. Daher sind die Bundesländer verpflichtet, soweit möglich, **die obersten Landesbehörden als zuständige Behörden** zu bestimmen. Darüber hinaus können zuständige Behörden auch auf Bundesebene eingerichtet werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf solche Rechtsgebiete, die im Wesentlichen von Bundesbehörden reguliert werden, wie z.B. das Kartellrecht.

Zu Absatz 5

Absatz 5 modifiziert Absatz 1 für Hinweise zu Verstößen im Sinne von § 1 Absatz 6. Hier ist aufgrund der brisanten Natur der denkbaren Hinweise besondere Vorsicht sowie Geheimhaltung geboten. Folglich ist auf der Ebene **des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz eine zuständige Stelle zu errichten**, welche sich ausschließlich um Hinweise aus diesem Bereich kümmert. Dies dient dem Interesse an einer wirksamen Aufklärung und Geheimhaltung im Hinblick auf Verschlusssachen und die nationale Sicherheit betreffende Verstöße.

Zusätzlich steht Hinweisgebern zu Verstößen im Sinne von § 1 Absatz 6 die Möglichkeit offen, sich vertraulich direkt an den Verteidigungsausschuss oder ein Mitglied dessen zu wenden, ohne dass dies als Offenlegung im Sinne des § 15 dieses Entwurfs gilt. Damit ist der Zugang zu einer weiteren fachkundigen Kontrollinstanz eröffnet, sodass ein potenzieller Hinweisgeber die Möglichkeit zur Offenlegung der Information nur im äußersten Fall ergreifen muss.

Zu § 9 (Hinweisgeberschutzstelle des Bundes)

§ 9 sieht eine zentrale Hinweisgeberschutzstelle auf Bundesebene vor, welche die Arbeit der einzelnen zuständigen Stellen koordiniert. Dazu informieren die einzelnen zuständigen Behörden die Hinweisgeberschutzstelle des Bundes über ihre Verwaltungsstruktur und ihre Tätigkeit. Der Aufbau sowie die Befugnisse und Aufgaben der Hinweisgeberschutzstelle orientieren sich an der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Die in § 9 vorgesehenen Regelungen sind insofern den §§ 25 ff. des AGG nachgebildet.

Die Hinweisgeberschutzstelle des Bundes ist befugt, Meldungen von Hinweisgebern entgegenzunehmen und diese zu bearbeiten. Dies gilt nicht, soweit das entsprechende Hinweisgebungsverfahren durch die zuständige Stelle im Sinne von § 8 bearbeitet werden kann. Um den Interessen des Hinweisgebers Rechnung zu tragen, kommt eine Abgabe des Verfahrens an die zuständige Behörde jedoch nur in Betracht, wenn der Hinweisgeber dieser Abgabe zustimmt und der Abgabe keine Interessen des Hinweisgebers entgegenstehen.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu § 10 (Einrichtung eines Hinweisgeber-Unterstützungsfonds)

Der **Hinweisgeber-Unterstützungsfonds** ist ein wichtiges Element eines wirksamen Hinweisgeberschutzsystems. Zwar ist ein solcher Fond nicht ausdrücklich in der Richtlinie vorgesehen. Artikel 20 der Richtlinie verlangt jedoch, dass die Mitgliedstaaten Hinweisgebern Zugang zu unterstützenden Maßnahmen ermöglichen. Die Erwägungsgründe zur Richtlinie knüpfen vielfach an die finanzielle Belastung für den Hinweisgeber an und tragen den zuständigen Behörden auf, den Hinweisgebern die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen (s. z.B. Erwägungsgründe 90 und 99). Auch Stimmen innerhalb der Literatur sprechen sich für die Einrichtung eines Hinweisgeber-Unterstützungsfonds aus³⁰.

Hinweisgeber sind nach erfolgter Meldung vielfach mit beruflichen und privaten Konsequenzen konfrontiert. Die Entscheidung Hinweisgeber zu werden bringt Risiken finanzieller (wie z.B. Verlust des Arbeitsplatzes oder von Aufstiegschancen) oder sonstiger Natur (z.B. gesundheitliche und psychische Folgen) mit sich. Die Folgen sind oftmals längerfristig und können auch Angehörige finanziell belasten. Hinweisgeber, die nicht anonym bleiben können, sind der Gefahr sozialer Ächtung ausgesetzt. Dies kann im schlimmsten Fall dazu führen, dass der Hinweisgeber in bestimmten Branchen keinen neuen Arbeitsplatz finden.

Für Hinweisgeber besteht zwar die Möglichkeit, Schadensersatzansprüche zu verfolgen. Allerdings ist dies stets mit einem Prozessrisiko verbunden. Gerade finanzstarken Unternehmen ist es möglich, Verfahren bewusst in die Länge zu ziehen, um die Verfahrenskosten in die Höhe zu treiben und potenzielle Hinweisgeber abzuschrecken. Auch wenn dem Hinweisgeber Schadensersatz zugesprochen wird, so erfolgt dies erst mit zeitlicher Verzögerung. Bis dahin muss der unter Umständen arbeitslose Hinweisgeber für seinen Lebensunterhalt sorgen. Die Prozesskostenhilfe und oftmals auch der zugesprochene Schadensersatz können die finanziellen Einbußen des Hinweisgebers nicht immer zur Gänze decken³¹.

Finanzielle Gründe dürfen nicht dazu führen, das Richtlinienziel der umfassenden Aufdeckung von Missständen zu konterkarieren. Die Einrichtung eines Hinweisgeber-Unterstützungsfonds erfüllt genau dieses Richtlinienziel. Ein solcher Fonds ist dem deutschen Recht keineswegs fremd. Das Opferentschädigungsgesetz enthält z.B. einen durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Versorgung zur Linderung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen tätlicher Angriffe. Ebenso besteht ein zentraler Fonds „Fonds Sexueller Missbrauch“, der sich aus Mitteln der Länder finanziert.

³⁰. S. dazu auch: Dilling, CCZ 2019, 214, 224; Gerdemann Whistleblowing-Richtlinie, Nr. 4.

³¹. Dilling, CCZ 2019, 214, 224.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu Absätzen 1 bis 3

Ein Zuspruch finanzieller Unterstützung kann insbesondere umfassen: Hilfe zum Lebensunterhalt, Pflegekostenzuschuss (z.B. für Angehörige, die auf Kosten des Hinweisgebers gepflegt werden) oder Kosten für medizinische Behandlung.

Ob finanzieller Unterstützungsbedarf besteht, ist anhand objektiver Kriterien zu beurteilen (z.B. Einkommensverlust, Beeinträchtigungen im künftigen Erwerbsleben). Die Hinweisgeberschutzstelle hat hierbei stets den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Die Entscheidung über den Zuspruch, sowie die Höhe der finanziellen Unterstützung ist eine Ermessensentscheidung. Bei der Festlegung der Beurteilungskriterien kann sich die Bundesregierung insbesondere an den Kriterien des Bundesversorgungsgesetzes orientieren. Leistungen sollen nur insoweit erbracht werden, als Hinweisgeber keine anderweitigen Leistungen für denselben Zweck erhalten, wie z.B. Verfahrenshilfe oder Sozialhilfe.

Werden Anträge vor Einrichtung des Hinweisgeber-Unterstützungsfonds gestellt, so werden diese rückwirkend bearbeitet und finanzielle Unterstützung entsprechend rückwirkend zugesprochen.

Zu § 11 (Befugnisse und Aufgaben der zuständigen Behörden)

Zu Absatz 3

Die zuständigen Behörden können **einstweilige Diskriminierungsschutzanordnungen** gegenüber juristischen Personen im zivilen und öffentlichen Sektor erlassen. Diese Maßnahmen sollen meldende Personen vor möglichen Nachteilen im Zusammenhang mit ihrer Meldung bewahren. Zu diesen Maßnahmen können unter anderem einstweilige Kündigungsverbote gehören. Da die genannten einstweiligen Maßnahmen umfassend in den zivilrechtlichen Grundsatz der Privatautonomie eingreifen, sind sie strengen Auflagen unterworfen. Insbesondere sind auch die möglichen Interessen der betroffenen juristischen Personen zu berücksichtigen. Zudem verlieren die einstweiligen Maßnahmen in der Regel automatisch ihre Wirkung, sobald das Verwaltungsverfahren abgeschlossen ist. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt, wenn die meldenden Personen nachweisen können, dass sie ohne die vorläufigen Maßnahmen erhebliche Nachteile erleiden werden.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu Absätzen 4 und 5

Die Möglichkeit der Einstellung bei Geringfügigkeit oder Wiederholungsfällen dient der Fokussierung auf wesentliche Fälle und verstärkt den Hinweisgeberschutz in wichtigen Fällen. Die Richtlinie stellt es in das Ermessen der Mitgliedstaaten, derartige Einstellungsgründe vorzusehen.

Zu Absatz 9

Die Bundesländer statten ihre zuständigen Behörden mit ausreichenden Mitteln aus, damit sie ihre Aufgaben nach dem Gesetz wirksam erfüllen können. Die konkrete Ausgestaltung der zuständigen Behörden liegt – unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebietes und der örtlichen Erfordernisse – im Ermessen der Bundesländer.

Zu § 12 (Gestaltung externer Meldekanäle)

§ 12 verweist hinsichtlich der Ausgestaltung der externen Meldekanäle auf § 7 zu internen Meldungen und Folgemaßnahmen und stellt sicher, dass interne und externe Meldeverfahren denselben Verfahrensvorschriften und Schutzgarantien, z.B. im Hinblick auf die Einrichtung spezieller Kommunikationskanäle sowie der Wahrung der Dokumentationspflicht und des Vertraulichkeitsgebots, unterliegen.

Die Richtlinie überlässt es weitgehend den Mitgliedstaaten, die Verfahren der internen und externen Meldekanäle auszugestalten. Weitgehende Parallelität dient dem einheitlichen und flächendeckenden Schutz von Hinweisgebern und verringert die Komplexität des Gesetzes. Dies trägt zur Vorhersehbarkeit aus Hinweisgebersicht und damit zur Rechtssicherheit bei.

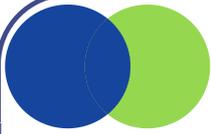
Zu Unterabschnitt 3 (Offenlegung)

Zu § 15 (Offenlegung)

Zu Absatz 1

Gemäß Artikel 15 Absatz 1 lit. a) der Richtlinie wird der Hinweisgeber, der Informationen offenlegt, nur dann geschützt, wenn interne und externe Meldestellen innerhalb der vorgegebenen drei- bzw. sechsmonatigen Frist keine geeigneten Maßnahmen wegen des gemeldeten Verstoßes ergriffen haben. Diese Regelung stellt einerseits ein Mindestverfahrensgarantie für den Hinweisgeber dar³², andererseits einen klaren Maßstab, wann eine Offenlegung gerechtfertigt ist.

³². Dilling, CCZ 2019, 214, 224.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

§ 15 Absatz 1 lit. a) **erweitert den Offenlegungsschutz** auch auf Fälle, in denen **keine geeigneten oder ausreichenden Maßnahmen zur Ermittlung, Abstellung, oder Ahndung des Verstoßes** getroffen wurden. Die erweiterte und klarstellende Formulierung entspricht dem Richtlinien- und Gesetzeszweck und verhindert, dass unzureichende Maßnahmen des externen Meldekanals eine Aufklärung des Sachverhalts vereiteln, sei es durch bewusst unzureichende Aufklärungsmaßnahmen, böswillig in die Länge gezogene Ermittlungen oder den Nichtgebrauch von Ahndungs- und Abstellungskompetenzen³³.

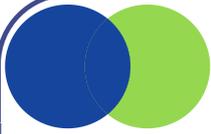
Ob die ergriffenen Maßnahmen geeignet und ausreichend waren, ist im Zuge einer Einzelfallbeurteilung anhand objektiver Kriterien zu beurteilen, wie beispielsweise die Art der mutmaßlich verletzten Vorschrift, der Stichhaltigkeit der in der Meldung angeführten Vorwürfe sowie dem Ausmaß des potenziellen oder konkreten Schadens. Mutmaßliche Verstöße gegen Vorschriften des Strafrechts erfordern demgemäß eine umfassendere und detailliertere Prüfung als Ordnungswidrigkeiten. Diese Klarstellung steht im Einklang mit Erwägungsgrund 79 der Richtlinie, wonach die zuständige Behörde den Verstoß angemessen zu bewerten und untersuchen hat sowie geeignete Abhilfemaßnahmen treffen muss.

Zu Absatz 3

§ 15 Absatz 3 berücksichtigt bei der Offenlegung von Verstößen gegen Rechtsnormen die **Verschlussachen** oder wesentliche **nationale Sicherheitsinteressen** betreffen (im Sinne von § 1 Absatz 6) die **legitimen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland**. Zu diesem Zweck ordnet Absatz 3 an, dass ein Hinweisgeberschutz ausscheidet, soweit die Offenlegung gegen die einschlägigen und von der Rechtsprechung hinreichend konkretisierten **Strafnormen der §§ 93-100 des Strafgesetzbuches** verstößt. Danach ist insbesondere das Offenbaren von Staatsgeheimnissen nach § 95 des Strafgesetzbuches verboten. Der Gesetzgeber hat durch den Erlass dieser Strafnormen die widerstreitenden Interessen zu einem sachgerechten Ausgleich gebracht und es besteht kein Grund, den Hinweisgeberschutz über diese Strafrechtstatbestände hinaus zu beschränken.

Die Sinnhaftigkeit einer solchen Regel kann im Falle der jüngsten Erkenntnisse über die rechtsextremen Tendenzen innerhalb des KSK nachvollzogen werden. Ein Mitglied des KSK könnte, soweit die weiteren Voraussetzungen des § 15 Absatz 1 erfüllt sind (insbesondere das der externe Meldekanal keine Abhilfe schafft), allgemein gehaltene Informationen an die Presse weitergeben, die das Problem der rechtsextremen Orientierung innerhalb des KSK offenbaren. Die Preisgabe derartiger Informationen würden keinen Straftatbestand der §§ 93 ff. des Strafgesetzes erfüllen, es handelt sich insbesondere

³³. Ebenso Gerdemann, Überlegungen zur nationalen Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden „Whistleblowing-Richtlinie“, Nr. 6.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

nicht um Staatsgeheimnisse. Die Offenlegung wäre mithin nach diesem Gesetz geschützt.

Zu Unterabschnitt 4 (Vorschriften für interne und externe Meldeverfahren)

Zu § 16 (Vertraulichkeitsgebot)

§ 16 erweitert Artikel 16 der Richtlinie um einen Absatz 2. Absatz 2 schließt aus, dass die Vorschriften zum Schutze des Hinweisgeberversfahrens und der Identität des Hinweisgebers über das Datenschutzrecht ausgehebelt werden. Dies ist im Einklang mit Erwägungsgrund 85 der Richtlinie, der die Einschränkung bestimmter Datenschutzrechte durch den nationalen Gesetzgeber zur Sicherstellung eines wirksamen Hinweisgeberschutzes vorsieht. Absatz 2 Satz 1 übernimmt weitestgehend den Wortlaut des Erwägungsgrundes 85 im Rahmen eines generalklauselartigen Ausschlussstatbestandes. Absatz 2 Satz 1 schließt bestimmte datenschutzrechtliche Ansprüche aus. Die Notwendigkeit des Ausschlusses datenschutzrechtlicher Ansprüche, die dazu geeignet sind, den Hinweisgeberschutz zu vereiteln, ist in der Literatur anerkannt³⁴.

Zu § 17 (Verarbeitung personenbezogener Daten)

§ 17 erweitert Artikel 17 der Richtlinie um die Absätze 2 und 4. Der eingefügte Absatz 2 konkretisiert die einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben zur Datenverarbeitung. Analog zu § 4d Absatz 5 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes schließt der eingefügte Absatz 4 die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes aus, um einen wirksamen Hinweisgeberschutz nicht zu gefährden.

Zu § 18 (Dokumentation der Meldungen)

§ 18 setzt in Gleichlauf mit § 5 der BaFin-Verstoßmeldeverordnung die Anforderungen des Artikels 18 der Richtlinie um.

Zu Abschnitt 3 (Schutzmaßnahmen)

Zu § 19 (Verbot von Repressalien)

Die Vorschrift setzt Artikel 19 der Richtlinie um.

Zu Absatz 1

Um jeder Form von Repressalien entgegenzuwirken und Gesetzeslücken zu vermeiden,

³⁴ S. Garden/Hieramente, BB 2019, 963; s. auch Schmolke, ZGR 2019, 876.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

formuliert Absatz 1 als Generalklausel ein allumfassendes Verbot von Repressalien, das jede benachteiligende Handlung oder Unterlassung im beruflichen Kontext umfasst. Dies soll auch diejenigen Fälle erfassen, die zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Gesetzes nicht vorhersehbar waren.

Zu Absatz 2

Absatz 2 formuliert einen nicht abschließenden Beispielkatalog verbotener Repressalien. Die Aufzählung dient der Rechtssicherheit und soll potenzielle Hinweisgeber darüber unterrichten, wovor sie im Falle einer Meldung geschützt sind. Neben den beispielhaft in der Richtlinie genannten Repressalien betrifft lit. p), die „Auslieferung oder andere nachteilige aufenthaltsrechtliche Maßnahmen“. Zudem wird klargestellt, dass, soweit aufenthaltsrechtliche Maßnahmen an Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten anknüpfen, die im Zusammenhang mit der Beschaffung von Informationen zur Meldung oder Offenlegung stehen, die Absicht zur Aufklärung, Abstellung und Ahndung eines Verstoßes gegen Recht und Gesetz beizutragen, im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu würdigen ist. Lit. p) soll verhindern, dass die **Mittel des Aufenthaltsrechts als Sanktionsmittel gegen unliebsame Hinweisgeber missbraucht werden**.

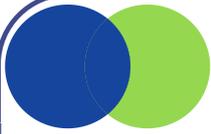
Zu § 20 (Maßnahmen und Pflichten für melderelevante Unternehmen und Personen)

Die Vorschrift ist § 12 AGG nachgebildet und zielt, gleich ihrem Vorbild, auf die Ergreifung präventiver Maßnahmen zur Verhinderung von Repressalien durch melderelevante Unternehmen und Personen, anstatt Betroffene nach Schadenseintritt auf Ausgleichsvorschriften zu verweisen.

Zur **effektiven Durchsetzung sind die Verpflichtungen in § 20 nach § 28 bußgeldbewehrt**.

Zu Absatz 1

Um Repressalien durch präventive Maßnahmen zu verhindern, verpflichtet die Vorschrift melderelevante Unternehmen und Personen generalklauselartig, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz potenzieller Hinweisgeber vor Repressalien zu treffen. Was „erforderlich“ ist, ist nach objektiven Gesichtspunkten zu beurteilen und kann je nach der Größe des Betriebes unterschiedlich sein. Die Verpflichtung kann nur so weit gehen, wie melderelevante Unternehmen und Personen rechtlich und tatsächlich zur Pflichterfüllung in diesem Bereich in der Lage sind. Die Sätze 1 und 2 sind an § 2 Absatz 1 des Beschäftigtenschutzgesetzes angelehnt. Zu denken ist sowohl an organisatorische Maßnahmen als auch an Aufklärung und Schulungen.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 macht deutlich, dass bei den Maßnahmen zum Schutz vor Repressalien insbesondere der beruflichen Aus- und Fortbildung erhebliche Bedeutung zukommt und enthält eine Verpflichtung das Personal jährlich dazu zu schulen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 verpflichtet in Anlehnung an § 4 Absatz 1 des Beschäftigtenschutzgesetzes melderrelevante Unternehmen und Personen dazu, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn ein Hinweisgeber Opfer von Repressalien durch andere Beschäftigte wird. Die gegenüber Beschäftigten möglichen arbeitsrechtlichen Maßnahmen sind dabei nicht abschließend aufgezählt.

Zu Absätzen 4 und 5

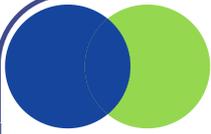
Absätze 4 und 5 sollen die Integrität des Hinweisgeberversfahrens vor Einflussnahme des melderlevanten Unternehmens bzw. der melderlevanten Person schützen. Einmal werden **Weisungen an spezielle Beschäftigte verboten, einem Hinweis nicht oder in geringerem Umfang nachzugehen**. Derartige Weisungen greifen grundlegend in die Autonomie und Unabhängigkeit der speziellen Beschäftigten ein und dürften in den meisten Fällen von der Absicht unzulässiger Einflussnahme getragen werden. Zweitens wird das **Repressalienverbot des § 19 auch auf spezielle Beschäftigte ausgeweitet** um die unzulässige Einflussnahme auf das Hinweisgeberversfahren zu verhindern.

Zu Absatz 6

Absatz 6 normiert eine Pflicht für melderrelevante Unternehmen und Personen, Hinweisgeber auch vor Repressalien zu schützen, die nicht von ihnen selbst oder bei ihnen Beschäftigten ausgehen. Wird ein Hinweisgeber in Ausübung seiner Tätigkeit von Dritten benachteiligt, sind im Einzelfall geeignete Maßnahmen zu treffen.

Zu Absatz 7

Um Betroffenen die Wahrnehmung ihrer Rechte zu erleichtern, sind melderrelevante Unternehmen und Personen verpflichtet, die gesetzlichen Vorschriften bekannt zu machen und über die zur Behandlung von Meldungen nach diesem Gesetz zuständigen Stellen zu informieren. Die Bekanntmachung kann durch Aushang oder Bereitstellung an geeigneter Stelle oder unter Einsatz der in dem Betrieb oder der Dienststelle üblichen Informations- und Kommunikationstechnik, wie z. B. das Intranet, erfolgen. Erforderlich ist, dass der Adressatenkreis von der Bekanntmachung Kenntnis erlangen kann.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu § 21 (Beseitigung, Unterlassung, Schadensersatz)

Über ein ausdrückliches gesetzliches Verbot von Repressalien hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, dass Hinweisgeber, die sich Repressalien ausgesetzt sehen, Zugang zu Rechtsbehelfen und Anspruch auf Entschädigung haben. Soweit § 21 keine besonderen Vorschriften enthält, gelten die einschlägigen allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts, insbesondere des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt die auf Beseitigung und Unterlassung gerichteten Primäransprüche. Satz 1 gibt bereits **beim objektiven Verstoß gegen das Repressalienverbot einen Beseitigungsanspruch**. Entsprechend allgemeiner Rechtsgrundsätze besteht nach Satz 2 bei Wiederholungsgefahr auch ein Anspruch auf künftige Unterlassung.

Die Norm stellt klar, dass der Hinweisgeber **einstweiligen Rechtsschutz** in Anspruch nehmen kann. Der einstweilige Rechtsschutz ist entscheidend, um Drohungen oder anhaltende Repressalien wie beispielsweise Mobbing oder die unberechtigte Kündigung zu verhindern oder ohne Verzögerung abzustellen. Repressalien haben oft irreversible einschneidende persönliche oder finanzielle (oft ruinöse) Folgen. Gerade diese Aussicht kann einen potenziellen Hinweisgeber nachhaltig entmutigen. Diesbezüglich ist auf die allgemeinen Vorschriften z.B. der Zivilprozessordnung zu verweisen, die von diesem Gesetz unberührt bleiben.

Die Vorschrift lässt andere Ansprüche und Rechtsbehelfe, z.B. nach dem Kündigungsschutzgesetz, unberührt. Sie dient lediglich als Auffangtatbestand zur Erfassung aller erdenklichen Repressalien, um Gesetzeslücken zu vermeiden.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt die Verpflichtung desjenigen, der gegen das Repressalienverbot verstößt, den Vermögensschaden vollständig und wirksam zu ersetzen bzw. eine angemessene Entschädigung für die Beeinträchtigung zu leisten, die nicht Vermögensschaden ist.

Zu denken ist in diesem Zusammenhang z.B. an Klagen auf Entschädigung für finanzielle Verluste wie Gehaltsausfälle, durch einen Arbeitsplatzwechsel verursachte Kosten, Rechtsschutzkosten und Kosten für medizinische Behandlungen sowie für immaterielle Schäden in Form von Schmerzensgeld.

Satz 1 und 2 entsprechen strukturell § 280 Absatz 1 Satz 1 und 2 BGB: Satz 1 legt den Grundsatz fest, wonach der schuldhafte Einsatz von Repressalien nach diesem Gesetz die Verpflichtung zum Ersatz des hierdurch verursachten Vermögensschadens auslöst.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Die allgemeinen Vorschriften, insbesondere §§ 280 ff. BGB, bleiben unberührt.

Die Ansprüche nach Absatz 1 und 2 stehen unabhängig nebeneinander und können auch kumulativ geltend gemacht werden.

Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt klar, dass Ansprüche aus unerlaubter Handlung unberührt bleiben. Insoweit kann eine Anspruchskonkurrenz bestehen.

Zu Absatz 4

Absatz 4 stellt klar, dass die **Beweislastregel des § 24 ausnahmslos** auf die Rechtsbehelfe in den Absätzen 1 bis 3 **Anwendung findet**.

Zu Absatz 5

Absatz 4 stellt klar, dass sich melderrelevante Unternehmen und Personen nicht auf eine Vereinbarung berufen können, die von dem Repressalienverbot abweicht. Insbesondere sind einseitige Rechtsgeschäfte, die gegen das gesetzliche Repressalienverbot verstoßen, nach § 134 BGB nichtig, beispielsweise Kündigungen, die aufgrund einer Meldung nach diesem Gesetz ausgesprochen werden.

Zu § 22 (Beschwerde- und Leistungsverweigerungsrecht)

Diese Vorschrift ist den §§ 13 und 14 AGG nachgebildet und dient dem Schutz von Hinweisgebern, die sich in ihrem Arbeitsalltag Repressalien ausgesetzt sehen und für die es ggf. unzumutbar ist, ihrer Tätigkeit unter diesen Umständen weiter nachzugehen.

Zu Absatz 1

Die Regelung sieht das Recht des Hinweisgebers vor, sich wegen Repressalien bei den zuständigen Stellen des Betriebs oder bei der Arbeitnehmervertretung zu beschweren. Der Begriff der zuständigen Stellen ist umfassend zu verstehen. Dies kann beispielsweise ein Vorgesetzter, ein Gleichstellungsbeauftragter oder eine betriebliche Beschwerdestelle sein. Satz 2 stellt klar, dass die Beschwerde inhaltlich zu prüfen und dem Beschwerdeführer oder der Beschwerdeführerin das Ergebnis der Prüfung mitzuteilen ist. Insbesondere wenn infolge der Beschwerde keine konkreten Maßnahmen ergriffen werden, ist es für die Betroffenen wichtig, die Gründe dafür zu erfahren.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu Absatz 2

Die Vorschrift ist § 4 des Beschäftigtenschutzgesetzes nachgebildet und berechtigt den Hinweisgeber, die Tätigkeit ohne Verlust des Entgeltanspruchs einzustellen, wenn der Arbeitgeber bzw. Dienstvorgesetzte keine ausreichenden Maßnahmen zur Unterbindung von Repressalien ergreift. Das kann insbesondere der Fall sein, wenn der Arbeitgeber auf eine Beschwerde nicht ausreichend reagiert oder bei Repressalien durch den Arbeitgeber oder Dienstvorgesetzten selbst. Das Leistungsverweigerungsrecht besteht nur, soweit es zum Schutz des Hinweisgebers erforderlich ist. Der Verweis auf § 273 BGB stellt klar, dass das allgemeine Leistungsverweigerungsrecht des § 273 BGB unberührt bleibt. Die Vorschriften verfolgen unterschiedliche Ziele. § 273 BGB soll einen Zwang zur Erfüllung einer Verbindlichkeit ausüben, während § 22 Absatz 2 dem Schutz des Hinweisgebers vor weiteren Repressalien dient.

Zu § 23 (Haftungsausschluss)

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 21 der Richtlinie und dem Schutz von Hinweisgebern gegenüber Arbeitgebern, insbesondere in privatrechtlichen, öffentlich-rechtlichen oder arbeitsrechtlichen Gerichtsverfahren.

Zu Absatz 1

Absatz 1 stellt klar, dass sich **Arbeitgeber gegenüber Hinweisgebern nicht auf die rechtlichen oder vertraglichen Pflichten des Einzelnen, beispielsweise Loyalitätsklauseln in Verträgen oder Vertraulichkeits- oder Geheimhaltungsvereinbarungen, stützen dürfen**, um die Möglichkeit einer Meldung auszuschließen, Hinweisgebern den Schutz zu versagen oder sie für die Meldung von Informationen über Verstöße oder eine Offenlegung mit Sanktionen zu belegen, wenn diese gutgläubig davon ausgingen, dass die Weitergabe der Informationen, die unter diese Klauseln und Vereinbarungen fallen, notwendig war, um den Verstoß aufzudecken.

Die Vorschrift umfasst sowohl die Meldung oder Offenlegung der Informationen als auch die Beschaffung der Informationen, die gemeldet werden. Dies gilt auch dann, wenn der Hinweisgeber die Informationen unter Verstoß gegen vertragliche Pflichten oder widerstreitender Eigentumsrechte erlangt hat³⁵.

Davon unberührt bleibt die Haftung des Hinweisgebers für Handlungen, die nicht mit der Meldung im Zusammenhang stehen oder nicht für die Aufdeckung eines Verstoßes im Sinne dieses Gesetzes notwendig sind. Ferner unberührt bleibt die strafrechtliche Verantwortung des Hinweisgebers, auf die § 27 dieses Gesetzes Anwendung findet.

³⁵. Dilling, CCZ 2019, 214, 219.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu Absatz 2

Eine erhebliche abschreckende Wirkung auf Hinweisgeber kann zudem von Maßnahmen wie Gerichtsverfahren wegen vermeintlicher Verleumdung oder vermeintlicher Verstöße gegen das Urheberrecht, das Geschäftsgeheimnis, die Vertraulichkeit oder den Schutz personenbezogener Daten ausgehen. In solchen Verfahren können sich Hinweisgeber darauf berufen, die Meldung oder Offenlegung im Einklang mit diesem Gesetz vorgenommen zu haben.

Zu Absatz 3

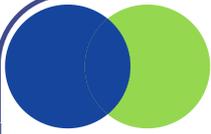
Das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) enthält Vorschriften, die gewährleisten, dass zivilrechtlicher Schutz für den Fall des rechtswidrigen Erwerbs oder der rechtswidrigen Nutzung oder Offenlegung eines Geschäftsgeheimnisses besteht. Allerdings ist darin auch festgelegt, dass die Erlangung, Nutzung und Offenlegung eines Geschäftsgeheimnisses insofern rechtmäßig ist, als dies durch Gesetz erlaubt ist, § 3 Absatz 2 GeschGehG. Entsprechend ist die Erlangung, Nutzung und Offenlegung erlaubt, wenn die Voraussetzungen nach diesem Gesetz vorliegen, insbesondere dass die Offenlegung notwendig war, um einen Verstoß, der in den sachlichen Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt, aufzudecken. Überdies sollten beide Gesetze als einander ergänzend betrachtet werden, und die im GeschGehG vorgesehenen zivilrechtlichen Schutzmaßnahmen, Verfahren und Rechtsbehelfe sowie Ausnahmen sollten weiterhin immer dann gelten, wenn eine Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt.

Zu § 24 (Beweislast)

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 21 Absatz 5 der Richtlinie und regelt, dass in Gerichtsverfahren oder Verfahren vor Behörden, die Repressalien gegen Hinweisgeber zum Gegenstand haben, der anderen Partei der Nachweis obliegt, dass die Repressalien in keiner Weise mit der erfolgten oder beabsichtigten Meldung oder Offenlegung in Verbindung standen.

Die Norm ist von kaum zu überschätzender praktischer Bedeutung. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass Repressalien, deren Grund in der erfolgten oder beabsichtigten Meldung liegt, regelmäßig wahrheitswidrig begründet werden³⁶. Ein geradezu klassisches Beispiel ist die wahrheitswidrige Begründung, dass die Qualität der Arbeit des Hinweisgebers ungenügend sei. Dadurch ist es für Hinweisgeber praktisch unmöglich, den kausalen Zusammenhang zwischen der Meldung und den Repressalien nachzuweisen. Die Person bzw. das Unternehmen, von der die Repressalie ausgeht, ist

³⁶. Garden/Hieramente, BB 2019, 963, 966.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

regelmäßig besser in der Lage, die eigene Begründung zu substantiieren und entsprechend zu dokumentieren und dadurch den Nachweis zu erbringen, dass die Repressalie ihren Grund nicht in der erfolgten oder intendierten Meldung oder Offenlegung findet. Für den Entlastungsbeweis ist es ungenügend auf mögliche andere Gründe zu verweisen, die möglicherweise neben der Meldung kausal für die Repressalie waren.

Die **Beweislastumkehr ist auf Fälle auszudehnen**, in denen eine Person nachweislich eine **Meldung oder Offenlegung beabsichtigte**, diese letztlich aber nicht erfolgte. Zu denken ist hier zuvörderst an Fälle, in denen ein Hinweis gerade wegen einer Repressalie unterblieben ist. In einer solchen Konstellation bleibt der Betroffene schutzbedürftig, da es ihm regelmäßig unzumutbar sein wird, weitere Repressalien hinzunehmen.

Absatz 2 stellt klar, dass die **Beweislastumkehr für alle Verfahrensarten** mit der Ausnahme des Strafrechts gilt. Dies steht im Einklang mit den Erfordernissen des Artikels 21 Absatz 5 der Richtlinie und dem Ziel eines wirksamen und umfassenden Hinweisgeberschutzes.

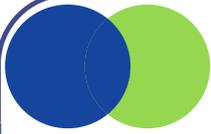
Zu § 25 (Strafrechtliche Rechtfertigung, Strafmilderung)

§ 25 **erweitert den Schutz von Hinweisgebern** entsprechend des Richtlinienzweckes **auf die strafrechtliche Verantwortung von Hinweisgebern**, die zur Beschaffung von Informationen zum Zwecke der Meldung oder Offenbarung eine Straftat begehen, soweit diese Tat ein **verhältnismäßiges Mittel** zur Aufklärung oder Verhinderung eines Rechtsverstoßes darstellt.

Zu Absatz 1

Absatz 1 normiert einen gesetzlichen Rechtfertigungsgrund der sich an der Formulierung des § 34 StGB orientiert.

Die Normierung eines Rechtfertigungsgrunds ist angemessen um dem Richtlinienziel der Erleichterung und Ermöglichung von Meldungen zu voller Geltung zu verhelfen. Ob ein Hinweisgeber bei der Beschaffung von Informationen, z.B. beim Sichverschaffen von Zugang zu ihm üblicherweise nicht zugänglichen Geschäftsräumen, lediglich gegen beschäftigungsbezogene Vorschriften verstößt oder sich des Hausfriedensbruchs strafbar macht, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Der Übergang von einem zum anderen ist ggf. fließend und für den Hinweisgeber ohne juristische Vorkenntnisse unter Umständen nicht klar auszumachen. Eine unterschiedliche Behandlung ist dann nicht gerechtfertigt, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass der Hinweisgeber zur Aufdeckung und Verhinderung von Rechtsverstoßen beiträgt. Die Gefahr selbst bei unwesentlichen Straftaten, deren Bedeutung bei verständiger Güterabwägung klar hinter



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

den Hinweisgeberschutz zurückfällt, staatsanwaltlicher Verfolgung ausgesetzt zu sein – regelmäßig unter aktiver und finanzstarker Mithilfe des Verursachers des Rechtsverstoßes – entfaltet eine kaum mit dem Richtlinienziel vereinbare Abschreckungswirkung.

Der hier vorgeschlagene Rechtfertigungsgrund erreicht einen angemessenen Interessenausgleich über eine Rechtsgüterabwägung, die Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichte im Rahmen von § 34 StGB täglich vornehmen. Den **Rechtsgütern Leib und Leben gebührt in jedem Fall Vorrang**, so dass eine Rechtfertigung von vorsätzlichen Straftaten gegen Leib und Leben, einschließlich deren Versuch, Androhung, und konkrete Gefährdung, nach dieser Vorschrift ausscheidet.

Zu Absatz 2

In Ergänzung zu Absatz 1 normiert Absatz 2 einen Strafmilderungsgrund. Soweit die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht vorliegen, kann die Strafe dennoch nach § 49 Absatz 1 StGB gemildert werden. Damit sollen Fälle erfasst werden, in denen Hinweisgeber die Grenze des gesetzlich Erlaubten überschreiten, um Informationen für eine Meldung zu beschaffen. Der Tat eines Hinweisgebers, der subjektiv die Absicht verfolgt, einen Rechtsverstoß aufzudecken oder zu verhindern und objektiv zur Aufdeckung oder Verhinderung beiträgt, wird regelmäßig ein erheblich geringerer Unwertgehalt innewohnen. Die Milderung ist nicht verpflichtend, sondern steht im Ermessen des Gerichts, das alle Umstände des Einzelfalles berücksichtigt, z.B. die Nähe zur Verhältnismäßigkeit im Sinne von Absatz 1, den verursachten Schaden, etc.

Zu Absatz 3

Zum Schutz der Rechte und Interessen des betroffenen melderlevanten Unternehmens bzw. der melderlevanten Person dient schließlich auch Absatz 3, der klarstellt, dass eine strafrechtliche Verfolgung im Übrigen unberührt bleibt.

Zu § 26 (Unterstützende Maßnahmen)

Diese Vorschrift regelt unterstützende Maßnahmen für Hinweisgeber in Umsetzung von Artikel 20 der Richtlinie.

Zu Absatz 1

Zu lit. a) und d)

Personen, die Verstöße nach diesem Gesetz melden wollen, müssen in die Lage versetzt werden, eine fundierte Entscheidung darüber treffen zu können, ob, wann und auf



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

welche Weise sie Meldung erstatten (siehe Erwägungsgrund 59 der Richtlinie).

Zu diesem Zweck haben die zuständigen Behörden umfassende und zutreffende Informationen in einer klaren und der allgemeinen Öffentlichkeit leicht zugänglichen Weise bereitzustellen. Sie werden zudem verpflichtet, individuelle, unparteiische und vertrauliche **Rechtsberatungen** kostenfrei anzubieten um Fragen potenzieller Hinweisgeber zu den rechtlichen Voraussetzungen und Konsequenzen dieses Gesetzes zu beantworten.

Daneben sieht die Vorschrift die Verweisung des Hinweisgebers zur **psychologischen Betreuung** in geeigneten Fällen vor. Dies ist wegen der beträchtlichen Risiken und Konsequenzen infolge einer Meldung oder Offenlegung geboten.

Die Richtlinie sieht Rechtsberatung und psychologische Hilfe in Artikel 20 Absatz 1 lit. c) und Absatz 2 vor.

Zu lit. b)

Die zuständigen Behörden lassen den Hinweisgebern die notwendige Unterstützung zukommen. Dies umfasst u.a. das Zurverfügungstellen von Beweismitteln oder sonstigen Unterlagen, mit denen gegenüber anderen Behörden oder vor Gericht bestätigt werden kann, dass eine externe Meldung erfolgt ist.

Zu lit. c)

Die Vorschrift sieht vor, dass sich Hinweisgeber bescheinigen lassen können, dass die Voraussetzungen für den Schutz nach diesem Gesetz erfüllt sind (bspw. das Merkmal der Gutgläubigkeit). Eine derartige **Bescheinigung** ist in Artikel 20 Absatz 1 lit. b) der Richtlinie ausdrücklich vorgesehen. Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, haben Hinweisgeber einen Anspruch auf Ausstellung der Bescheinigung, der auf dem Verwaltungsgerichtsweg durchgesetzt werden kann.

Zu Absätzen 2 und 3

Die Absätze setzen Artikel 20 Absatz 1 lit. c) um.

Für Hinweisgeber, die sich auf gerichtlichem Wege gegen erlittene Repressalien zur Wehr setzen, können die betreffenden Rechtskosten eine erhebliche Belastung darstellen, insbesondere wenn sie in Folge der Meldung arbeitslos geworden sind und/oder auf eine „schwarze Liste“ gesetzt wurden. Um Hinweisgebern umfassend Rechtsschutz zu gewähren, ist deshalb **Prozesskostenhilfe** zu gewähren.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Das deutsche Recht sieht die Prozesskostenbeihilfe im Strafverfahren nicht vor. Um den Schutz der Hinweisgeber in strafrechtlichen Verfahren dennoch zu gewährleisten, ist stattdessen ein Pflichtverteidiger zu bestellen.

Zu Absatz 4

Absatz 4 knüpft an den Hinweisgeber-Unterstützungsfonds in § 10 an. Einzelheiten zum Hinweisgeber-Unterstützungsfonds werden in der Begründung zu § 10 erläutert.

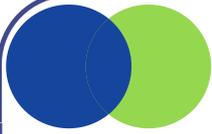
Zu §§ 27, 28 (Strafvorschriften; Bußgeldvorschriften)

Die Vorschriften dienen der Umsetzung von Artikel 23 der Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für natürliche und juristische Personen festlegen.

Um die Wirksamkeit der Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern sicherzustellen, bedarf es geeigneter Sanktionen, die über die bloße Wiedergutmachung des entstandenen Schadens in Form von zivilrechtlichem Schadensersatz und Schmerzensgeld hinausgehen. Erwägungsgrund 102 der Richtlinie führt insoweit aus, dass es geeigneter zivil-, straf- und verwaltungsrechtlicher Sanktionen gegen Personen bedarf, die Repressalien gegen Hinweisgeber ergreifen, um die Wirksamkeit des Schutzes von Hinweisgebern sicherzustellen. **Strafrechtliche Sanktionen** sind deshalb für besonders gravierende Verdunkelungshandlungen oder Pflichtverletzungen vorgesehen: der vorsätzlichen Vereitelung von Meldungen; die Zufügung eines schweren Nachteils mit der Absicht, eine erfolgte Meldung zu sanktionieren; und die vorsätzliche Preisgabe der Identität von Hinweisgebern durch Mitarbeiter der internen oder externen Meldekanäle.

Darüber hinaus sieht das Gesetz zur verwaltungsrechtlichen Sanktionierung bestimmter Verstöße in § 28 Bußgeldvorschriften vor. Diese dienen der Disziplinierung melderelevanter Unternehmen und Personen und der Ahndung leichterer Verstöße gegen Vorschriften dieses Gesetzes wie bspw. solcher gegen unternehmensinterne Maßnahmen und Pflichten. Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten sind solcherlei Verstöße nicht mit strafrechtlichen Sanktionen zu bewähren. Durch Bußgeldvorschriften ist aber dennoch sichergestellt, dass kein sanktionsfreier Raum für Verstöße gegen unternehmensinterne Pflichten entsteht.

In ihrem persönlichen Anwendungsbereich sind die Tatbestände nicht auf melde-relevante Unternehmen oder Personen begrenzt, sondern finden vielmehr auch auf Dritte Anwendung, um Strafbarkeitslücken zu vermeiden und Hinweisgeber umfassend zu schützen.



Modellgesetz zum Schutz von Hinweisgebern in Deutschland

Zu § 29 (Maßnahmen zum Schutz betroffener Personen)

Parallel zum Schutz von Hinweisgebern sind auch die Rechte und Interessen der von einer Meldung betroffenen Personen und Unternehmen zu schützen, für die eine falsche Meldung Rufschädigung oder andere negative Folgen nach sich ziehen kann.

Von besonderer Bedeutung ist neben der individuellen, unvoreingenommenen und umfassenden Prüfung der Meldung durch die zuständigen Behörden deshalb die in Absatz 1 garantierte Gewährleistung der Anonymität des betroffenen Unternehmens bzw. der betroffenen Person während des Meldeverfahrens. Dafür ist z.B. zu gewährleisten, dass die bei der Behörde für die Entgegennahme der Meldungen zuständigen spezialisierten Mitarbeiter, die das Recht haben, auf vertrauliche gemeldete Informationen zuzugreifen, ihrer beruflichen Schweigepflicht sowie der Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit unterliegen.

Um eine wirksame Verteidigung der betroffenen Unternehmen und Personen gegen die Meldung zu gewährleisten, normiert Absatz 2 ein umfassendes Akteneinsichtsrecht und ein Recht des betroffenen Unternehmens bzw. der betroffenen Person, zu den Vorwürfen Stellung zu beziehen. Zum Schutze des Hinweisgebers darf dessen Identität nicht offenbart werden.

Unternehmen bzw. Personen, die infolge einer Meldung oder Offenlegung irreführender oder falscher Informationen eine direkte oder indirekte Benachteiligung erfahren, stehen die allgemeinen Rechtsbehelfe offen. Zu denken ist dabei insbesondere an die strafrechtsbewehrte falsche Verdächtigung nach § 164 StGB und Schadensersatzansprüche nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch bei schuldhafter Falschmeldung.

Zu § 30 (Keine Aufhebung von Rechten oder Rechtsbehelfen)

Entsprechend den europarechtlichen Vorgaben sind die in diesem Gesetz enthaltenen Schutzvorschriften zwingend. So kann z. B. weder im Arbeitsvertrag noch in kollektiven Vereinbarungen zuungunsten der Beschäftigten davon abgewichen werden.