

Hinweisgeber im öffentlichen Dienst

Sebastian Baunack

Seitdem am 17. Dezember 2021 die Frist zur Umsetzung der sogenannten Whistleblowing-Richtlinie der EU abgelaufen ist, gelten deren Regelungen im öffentlichen Dienst des Bundes und der Länder unmittelbar. Das BMJ hat zudem unter dem 13. April 2022 einen neuen Entwurf zu einem Hinweisgeberschutzgesetz vorgelegt, seit dem 27. Juli 2022 liegt die Kabinettsfassung vor. In diesem Artikel soll das Spannungsverhältnis von Hinweisgeberschutz und Amtsverschwiegenheit näher beleuchtet werden.

I. Geschichte der Whistleblowing-Richtlinie und der deutschen Umsetzung

Für Hinweisgebersysteme gibt es weit zurückreichende historische Vorbilder. So sah schon der False Claims Act von 1863 vor, dass private Personen Klagen erheben dürfen, sofern andere private Personen sich rechtswidrig öffentliche Gelder zu-eignen. Die klagende Person wurde mit einem Teil der Entschädigungssumme honoriert.¹ Der Begriff des Whistleblowing wurde insbesondere durch den Sarbanes-Oxley-Act von 2002 (SOA) bekannt.² Das Gesetz diente einer Verbesserung der Rechenschaftspflicht börsennotierter Unternehmen. Seitdem müssen alle Unternehmen, die am US-amerikanischen Börsenhandel teilnehmen, den Transparenzanforderungen des SOA genügen.³ Die Einhaltung dieser Standards wird durch das Public Company Accounting Oversight Board überwacht. Art. 806 SOA ermächtigt die US-Behörden, Beschäftigte aus Unternehmen, die auf Verstöße gegen den SOA hinweisen, vor Maßnahmen zu schützen. Nach Art. 1107 SOA ist es eine Straftat, Hinweisgeber dafür im Arbeitsverhältnis zu diskriminieren, dass sie wahre Hinweise an die zuständigen Behörden weitergeben. SOA gilt daher als eine bedeutende Wegmarke zur Einführung von Hinweisgeberschutzsystemen. Auch der Dodd-Frank-Act von 2010 (DFA) schützte Hinweisgeber. Art. 922 DFA sah zudem vor, dass Hinweisgeber zwischen 10 und 30 Prozent der finanziellen Sanktionen zur Honorierung von Hinweisen erhalten sollten.⁴ Während in den USA demnach eine lange Tradition des Schutzes und der Honorierung von Hinweisgebern bestand, waren entsprechende Regelungen weder im deutschen Rechtsraum, noch in der Europäischen Union verbreitet. Lediglich das Vereinigte Königreich schützte Hinweisgeber bereits seit 1998 mit dem Public Interest Disclosure Act.⁵ In Deutschland änderte sich dies erst, als die Europäische Union tätig wurde. Zuerst erließ sie mit der Richtlinie 2016/943/EU zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen Regelungen zum Schutz vertraulicher Geschäftsinformationen. Diese Richtlinie setzte der deutsche Gesetzgeber mit dem Geschäftsgeheimnisgesetz im Jahr 2019 um.⁶ Weiterhin erließen das Europäische Parlament und der Rat am 23. Oktober 2019 die Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (EU-Whistleblowing-RL).⁷ Ziel dieser Richtlinie war es, Personen, die Verstöße in privaten Unternehmen, aber auch in öffentlichen Verwaltungen, gegen das Unionsrecht melden, besser vor Diskriminierungen zu schützen. Der nationale Gesetzgeber hätte diese Richtlinie bis zum 17. Dezember 2021 umsetzen müssen. Das Bundesjustizministerium stellte hierzu im Herbst 2021 einen Entwurf zu einem Hinweisgeberschutzgesetz vor. Dieser Entwurf sah vor, dass nicht nur Personen geschützt

werden sollten, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, sondern auch solche, die Verstöße gegen das nationale Recht melden.⁸ Doch das Hinweisgeberschutzgesetz scheiterte am Widerstand der CDU/CSU-Fraktion, die Belastungen für die Wirtschaft befürchtete.⁹ Ab dem 18. Dezember 2021 gilt die EU-Whistleblowing-RL aufgrund der fehlenden Umsetzung bis zum Fristende nunmehr unmittelbar. Am 13. April 2022 schließlich legte das Bundesjustizministerium erneut einen Entwurf zu einem Hinweisgeberschutzgesetz vor.¹⁰ Eine Umsetzung dieses Gesetzentwurfs ist bislang nicht erfolgt. Daher gilt weiterhin die EU-Whistleblowing-RL in der Verwaltung unmittelbar.

II. Regelungsinhalt der Whistleblowing-Richtlinie

Die EU-Whistleblowing-RL enthält in Art. 1 eine Zielbestimmung. Danach ist Ziel der Richtlinie eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik in bestimmten Bereichen durch die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards, die ein hohes Schutzniveau für Personen sicherstellen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. Der sachliche Anwendungsbereich bezieht sich auf Verstöße gegen das Unionsrecht in den Bereichen öffentliches Auftragswesen, Finanzdienstleistungen, Produktsicherheit, Verkehrssicherheit, Umweltschutz, Strahlenschutz, Lebensmittelsicherheit, öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz, den Schutz personenbezogener Daten sowie finanzielle Interessen der Union und Binnenmarktvorschriften. In Abs. 2 des Art. 2 der EU-Whistleblowing-RL wurde das Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen, darüber hinausgehende Schutzbereiche zu benennen. Diesen Weg geht das BMJ mit seinem Entwurf zu einem HinSchG. Bestimmte Angelegenheiten wie das Verschlusssachenrecht wurden in Art. 3 Abs. 3 der EU-Whistleblowing-RL vom Schutz ausdrücklich ausgenommen. In Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie wurde zudem klargestellt, dass die Richtlinie nicht die nationalen Vorschriften über die Wahrnehmung des Rechts von Beschäftigten, 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, berührt. Der persönliche Anwendungsbereich der EU-Whistleblowing-RL

- 1) <https://www.justice.gov/civil/false-claims-act>.
- 2) <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1883/pdf/COMPS-1883.pdf>.
- 3) Sogenannte SOX-Compliance.
- 4) <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/whistleblower.shtml>.
- 5) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>.
- 6) Vgl. Schröder, ZRP 2020, S. 212.
- 7) Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>.
- 8) Redaktion Beck-aktuell, Bundesjustizministerium will Hinweisgeber besser schützen, becklink 2018342.
- 9) Redaktion Beck-aktuell, Koalitionsgespräche: whistleblower-Gesetz vorerst geplatzt, becklink 2019613.
- 10) Vgl. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bmj-gesetzentwurf-whistleblowing-hinweisgeber-unternehmen-behoerden-kanzleien-kuendigung-schutz-eu-richtlinie-compliance/>.