



24. November 2023

Stellungnahme

zum Entwurf des Gesetzes 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, und des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Von Franziska Görlitz

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

und Paul Rabe

Fellow bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

Der Gesetzesentwurf dient der 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 (HinSch-RL), und des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (HinSchG) für Gemeinden, Gemeindeverbände und Beschäftigungsgeber*innen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen.

Zur Aufdeckung von Verstößen und Missständen bedarf es sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst Meldungen und Hinweise. Whistleblower*innen, die auf rechtswidrige Umstände in ihren Unternehmen und Behörden aufmerksam machen, leisten einen wichtigen Beitrag zu mehr Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und gegen Korruption, Rechtsmissbrauch und verfassungsfeindliche Entwicklungen. Whistleblowing stellt einen schützenswerten und notwendigen Bestandteil unseres demokratischen und rechtsstaatlichen Systems dar. Wenn Fehlentwicklungen bekannt und adressiert werden, wächst das Vertrauen in die Demokratie und in ein faires Rechtssystem.



Daher ist eine Umsetzung der Schutzvorschriften des HinSchG für alle kommunalen Beschäftigungsgeber*innen von hoher Bedeutung. Ziel muss ein möglichst weitreichender Hinweisgeberschutz für alle Beschäftigten der Gemeinden, Gemeindeverbände sowie der Beschäftigten der Beschäftigungsgeber*innen sein, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen. Vor diesem Hintergrund sollten auch Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner*innen oder weniger als 50 Beschäftigten verpflichtet sein, interne Meldestellen für die Beschäftigten einzurichten. Diese können mit anderen Gemeinden oder juristischen Personen gemeinsam betrieben werden, beispielsweise durch regionale Zusammenschlüsse auf Landkreisebene. Zudem können auch kleine Gemeinden oder gemeindliche Unternehmen die Aufgaben der internen Meldestelle durch Dritte, z.B. Vertrauensanwält*innen wahrnehmen lassen. Aus diesem Grunde ist § 2 des Entwurfes des Kommunalen-Meldestellen-Gesetzes ersatzlos zu streichen.

Zum Entwurf des Gesetzes über die Einrichtung und den Betrieb interner Meldestellen auf kommunaler Ebene (Kommunale-Meldestellen-Gesetz – KommMeldG-E) im Einzelnen.

A. Einrichtung und Betrieb interner Meldestellen (§ 1 KommMeldG-E)

In § 1 KommMeldG-E werden Gemeinden, Gemeindeverbände und solche Beschäftigungsgeber*innen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, verpflichtet, interne Meldestellen für ihre Beschäftigten einzurichten und zu betreiben. Für die internen Meldestellen gelten nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des KommMeldG-E dann die Regelungen des HinSchG entsprechend.

Mit diesen Regelungen kommt das Land Baden-Württemberg seiner Verpflichtung nach der HinSch-RL und § 12 Abs. 1 Satz 4 HinSchG nach. Positiv zu bewerten ist, dass der Gesetzesentwurf für die internen Meldestellen der kommunalen Beschäftigungsgeber*innen auf das HinSchG verweist. Hierdurch ist sichergestellt, dass auch kommunal betriebene Meldestellen auf gleicher gesetzlicher Grundlage mit anderen bundesgesetzlich geregelten Meldestellen agieren und mögliche Rechtsänderungen des HinSchG auch auf kommunaler Ebene sofort zur Anwendung kommen. Leider bleiben so aber auch die Schutzlücken des HinSchG, insbesondere die fehlende Pflicht zur Einrichtung anonymer Meldekanäle, bestehen. Das Land Baden-Württemberg könnte zusätzlich die Einrichtung solcher anonymer Meldekanäle für alle internen Meldestellen vorschreiben.

Die Möglichkeit des gemeinsamen Betriebs von internen Meldestellen durch die genannten Träger*innen ist ebenfalls zu begrüßen und entspricht den Vorgaben des Art. 8 Abs. 9 UAbs. 3 der HinSch-RL. Auf diesem Wege können kommunale Träger*innen flexible und ökonomische Lösungen für den Betrieb ihrer internen Meldestelle finden sowie Kompetenzen und Kapazitäten bündeln.

B. Ausnahmen von der Einrichtung und dem Betrieb interner Meldestellen (§ 2 KommMeldG-E)

Die HinSch-RL ermöglicht es den Landesgesetzgebern in Art. 8 Abs. 9 UAbs. 2, Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohner*innen oder weniger als 50 Arbeitnehmer*innen von der Pflicht, eine interne Meldestelle für den Hinweisgeberschutz einzurichten, auszunehmen. Von dieser Möglichkeit macht § 2 KommMeldG-E Gebrauch und regelt eine Ausnahme von § 1 des Entwurfs für Gemeinden, Gemeindeverbände und Beschäftigungsgeber*innen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, wenn sie weniger als 10 000 Einwohner*innen haben oder weniger als 50 Personen beschäftigen.

Unter diese Ausnahme fielen im Fall der Verabschiedung des Gesetzes laut Begründung des Entwurfs über 76 % der Gemeinden im Land Baden-Württemberg, über 93 % der Zweckverbände und über 60 % der kommunalen Unternehmen. Somit wäre die Mehrzahl der kommunalen Beschäftigungsgeber*innen von der Verpflichtung ausgenommen.

Für eine rechtsstaatliche Verwaltung mit konstruktiver Fehlerkultur ist der Schutz von Hinweisgeber*innen ein wichtiger Baustein. In der HinSch-RL und dem HinSchG ist eine Wahlmöglichkeit zwischen einer internen Meldestelle bei den Beschäftigungsgeber*innen und der externen Meldestelle beim Bund oder den Ländern als Grundsatz vorgesehen. Eine interne Meldestelle im dienstlichen Umfeld der Beschäftigten stellt für potenzielle Hinweisgeber*innen eine niedrighschwellige Ansprechstelle dar und ist durch ihre fachliche und örtliche Nähe in der Lage, sachnahe und einzelfallbezogene Unterstützung zu bieten. Um Hinweisgeber*innen auch auf kommunaler Ebene angemessen und vollumfänglich zu schützen, sind auch bei kleinen Beschäftigungsgeber*innen interne Meldestellen notwendig. Vor diesem Hintergrund ist § 2 KommMeldG-E ersatzlos zu streichen.

Sowohl im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung als auch bei der Übernahme übertragener Aufgaben besteht ein großes öffentliches Interesse am rechtmäßigen Handeln der Gemeindebeschäftigten. Hinweisgaben ermöglichen, dass Rechtsverstöße aufgedeckt und in Zukunft verhindert werden können. Dafür müssen Hinweisgeber*innen das Verfahren der Hinweisgabe als niedrighschwellig und alltäglich betrachten, um nicht von Meldungen abgeschreckt



zu sein. Eine Meldestelle in räumlicher und fachlicher Nähe der einzelnen Beschäftigten erhöht die Wahrscheinlichkeit von Meldungen und steigert somit die Aufmerksamkeit für Verstöße.

Außerdem steht eine interne und niedrigschwellige Klärung von meldefähigen Verstößen wie Straftaten und verfassungsfeindlichen Äußerungen von Beamt*innen auch im Interesse der kommunalen Beschäftigungsgeber*innen. Die Erfassung und Bearbeitung sämtlicher Meldungen der eigenen Beschäftigten bei der räumlich und fachlich entfernten externen Meldestelle (wie z.B. dem Bundesamt für Justiz) wird auch für kleine Gemeinden, Gemeindeverbände und kommunale Unternehmen höheren Aufwand der Kommunikation und Klärung der Vorfälle mit sich bringen.

Allein die Tatsache, dass die HinSch-RL eine Ausnahme von der Pflicht zur Einrichtung einer internen Meldestelle ermöglicht, ist kein zwingender Grund für den Landesgesetzgeber Baden-Württemberg, diese umzusetzen. Durch eine gemeinsame Einrichtung der Meldestellen mehrerer kommunaler Träger*innen (§ 1 Abs. 2 KommMeldG-E) oder durch die Beauftragung von Dritten (z.B. Vertrauensanwält*innen) könnte diese Pflicht auch für kleine Gemeinden und Träger*innen effizient und ressourcenschonend umgesetzt werden. Insbesondere durch gezielte regionale Kooperationen (z.B. auf Landkreisebene) würde sich der organisatorische Aufwand einer internen Meldestelle für alle kommunalen Beschäftigungsgeber*innen in Grenzen halten.

Sollte sich der Landesgesetzgeber weiterhin für die Ausnahme des § 2 KommMeldG-E entscheiden, besteht nach wie vor ein erhebliches Interesse am Schutz von Hinweisgeber*innen, gerade auch bei kleinen kommunalen Beschäftigungsgeber*innen. In diesem Fall muss durch andere Maßnahmen sichergestellt werden, dass Hinweisgeber*innen dauerhaft Informationen zu ihren Rechten nach Hinweisgabe und der Möglichkeit der Meldung bei der externen Meldestelle des Bundes erhalten, beispielsweise durch ein Informationsportal des Landes Baden-Württemberg zum Hinweisgeberschutz auf kommunaler Ebene. Auch sind die nach § 2 KommMeldG-E ausgenommenen Gemeinden, Gemeindeverbände und Beschäftigungsgeber*innen über die Einrichtungsmöglichkeiten einer internen Meldestelle, deren Vorteile und die Möglichkeit der freiwilligen Einrichtung einer solchen niedrigschwellig zu informieren.