

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V.

zur Drucksache 18/5468 des Landtags Nordrhein-Westfalen (LT NRW-Drs. 18/5468)

Es ist zu begrüßen, dass das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) seiner Pflicht aus Art. 8 Abs. 9 UAbs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/1937 (HinSchRL), § 12 Abs. 1 S. 4 Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) nachkommt und interne Meldestellen in den Gemeinden, Gemeindeverbänden sowie bei den Beschäftigungsgebern, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen, einrichten möchte. Die bisher untätigen Bundesländer sollten sich daran ein Vorbild nehmen und ihrer Pflicht ebenfalls schnellstmöglich nachkommen, um die Kosten für den deutschen Steuerzahler im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission nicht noch weiter steigen zu lassen.

1. Zusätzliche Ausnahme vom Dienstweggebot für Meldungen gemäß § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BeamtStG

Positiv hervorzuheben ist, dass § 103 Abs. 2 Landesbeamtengesetz NRW um eine Ausnahme vom Dienstweggebot ergänzt werden soll, sodass auch Landesbeamte bei Meldungen im Rahmen des HinSchG nicht an den Dienstweg gebunden sind. Diese Änderung entspricht dem neuen § 125 Abs. 3 Bundesbeamtengesetz.

Der Landesgesetzgeber sollte die Gelegenheit nutzen und zugleich eine Ausnahme vom Dienstweggebot für Meldungen im Sinne des § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BeamtStG vorsehen (*Tölle*, ZRP 2022, 156 [157 f.]). Nur so können Landesbeamte rechtssicher von ihrem Recht aus § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BeamtStG Gebrauch machen und sich mit der Meldung von Korruptionsstraftaten direkt an die Strafverfolgungsbehörden wenden. Das Land NRW könnte mit dieser Änderung eine Vorbildfunktion für den Bund und die anderen Bundesländer einnehmen.

2. Implementierung einer externen Meldestelle auf Landesebene gemäß § 20 HinSchG

Das Land NRW sollte von seinem Recht aus § 20 HinSchG Gebrauch machen und eine externe Meldestelle auf Landesebene einrichten. Hinweisgebende Personen, die der externen Meldestelle des Bundes ängstlich oder skeptisch gegenüberstehen oder eine Bearbeitung innerhalb der Landeskompetenzen bevorzugen, könnten sich alternativ an die externe Meldestelle ihres Bundeslands wenden. Eine solche Meldestelle könnte die Meldung im persönlichen Gespräch gemäß Art. 12 Abs. 2 S. 2 HinSchRL, § 27 Abs. 3 S. 2 HinSchG ohne Reisekosten für die hinweisgebende Person realisieren. Zudem ermöglicht eine eigene externe Meldestelle die gezieltere Beratung zu und Bearbeitung von Fällen, da Landesstellen gegebenenfalls einen besseren Einblick in örtliche Gegebenheiten haben.

Im Gegensatz zu § 6 Abs. 3 Hinweisgeberschutzgesetz-Externe-Meldestellen-des-Bundes-Verordnung (HEMBV) sollte diese potenzielle externe Meldestelle des Landes NRW auch eine Rechtsberatung für die hinweisgebende Person anbieten (siehe Erwägungsgrund 89 S. 6 HinSchRL). Das Land NRW sollte entsprechend der Regelung in Art. 20 Abs. 1 lit. b HinSchRL der hinweisgebenden Person auf Wunsch eine Bescheinigung ausstellen, dass sie die Schutzvoraussetzungen des § 33 HinSchG – insbesondere die Gutgläubigkeit – erfüllt (vgl. *Dilling*, CCZ 2019, 214 [216, 224]). Besonders vorbildlich wäre es, wenn die externe Meldestelle des Landes NRW, wie in Art. 20 Abs. 2 HinSchRL vorgesehen, auch eine psychologische Betreuung für hinweisgebende Personen anböte und sie mithilfe eines Hilfsfonds finanziell unterstützte.

Darüber hinaus sollte die externe Meldestelle des Landes NRW die wichtige Aufgabe übernehmen und in NRW eine Meldekultur etablieren. Hierfür sollte sie ihre Landesbürgerinnen und -bürger über das Phänomen Whistleblowing aufklären und die Regelungen des HinSchG für juristische Laien erläutern. In Deutschland steht ein Teil der Bevölkerung hinweisgebenden Personen durch die Erfahrung mit Spitzelnetzwerken im Nationalsozialismus und der DDR weiterhin skeptisch gegenüber, weswegen Vorurteile durch Aufklärung abgebaut werden müssen. Whistleblowing beschränkt sich auf Meldungen im beruflichen Kontext. Es geht um den Schutz von Menschen, die Verstöße in ihren Organisationen beobachten und diese melden – und mit ihrer Meldung ihre Organisation oder sogar die Öffentlichkeit schützen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen diesen Sinn und Zweck von Whistleblowing verstehen, damit sie hinweisgebende Personen für ihre Zivilcourage schätzen und die Notwendigkeit von Meldestellen erkennen. Ohne dieses Verständnis können die Meldestellen keine Wirkung entfalten. Auch auf diesem Gebiet könnte die externe Meldestelle von NRW eine Vorreiterrolle einnehmen.

Zugleich sollte die externe Meldestelle von NRW Beratungen und Fortbildungen für die landeseigenen internen Meldestellen und Antikorruptionsbeauftragten anbieten. Auch ein Erfahrungsaustausch über die Nutzung von Meldekanälen, die Bearbeitung von Meldungen, die Folgemaßnahmen, die Qualitätssicherung und die systematische Dokumentation kann wertvoll sein.

3. Verpflichtende Bearbeitung und Entgegennahme von anonymen Meldungen

Die internen Meldestellen sollten entgegen der Regelung in §§ 16 Abs. 1 S. 4 und 5, 27 Abs. 1 S. 3 und 4 HinSchG durch das Hinweisgeberschutz-Ausführungsgesetz NRW (HinSchG AG NRW) im Sinne der ursprünglichen Regelungen des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 20/4909, S. 24, 30, 55 f.) dazu verpflichtet werden, anonyme Meldungen entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Gleiches sollte für die potenzielle externe Meldestelle des Landes NRW gelten. Der Rechtsausschuss erkannte zu Recht, dass die Anonymität den besten Schutz für hinweisgebende Personen ermöglicht und die Hemmschwelle zur Abgabe einer Meldung abbaut. Anonyme Meldekanäle führen auch nicht zu einem erhöhten Missbrauch (*Hauser/Bretti-Rainalter/Blumer*, Whistleblowing-Report 2021, S. 11, 62, 100).

4. Verpflichtende Öffnung der internen Meldekanäle im Sinne des § 16 Abs. 1 S. 3 HinSchG

An die internen Meldestellen der Gemeinden und Gemeindeverbände dürfen sich gemäß § 1 Abs. 1 HinSchG AG NRW nur die Beschäftigten der Gemeinden und Gemeindeverbände wenden. Gleiches gilt gemäß § 1 Abs. 2 HinSchG AG NRW entsprechend für die internen Meldestellen der rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts sowie für kommunale oder kommunal kontrollierte Unternehmen. Beschäftigungsgeber erhöhen jedoch ihre Chance, von potenziellen oder tatsächlichen Verstößen zu erfahren, wenn sie den Kreis potenzieller hinweisgebender Personen möglichst weit fassen. Schließlich kommt nur etwa die Hälfte aller Hinweise in privatwirtschaftlichen Unternehmen von Internen (*Association of Certified Fraud Examiners, Occupational Fraud 2022: A Report to the Nations, S. 22*). Hierfür sollten die internen Meldekanäle im Sinne des § 16 Abs. 1 S. 3 HinSchG so gestaltet werden, dass sie auch weiteren natürlichen Personen mit beruflichem Kontakt im Sinne des Art. 4 Abs. 1 lit. b bis d, Abs. 2 und 3 HinSchRL offenstehen. Der Landesgesetzgeber sollte zumindest die Gemeinden, Gemeindeverbände und die Anstalten des öffentlichen Rechts als juristische Personen des öffentlichen Rechts dazu verpflichten, die internen Meldekanäle entsprechend zu öffnen. Bisher stellt die Gesetzesbegründung es den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Anstalten des öffentlichen Rechts frei (LT NRW-Drs. 18/5468, S. 12 f.).