

## **Stellungnahme von Transparency International Deutschland e. V. zum Thüringer Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (ThürAGHinSchG) – Drucksache 7/9657 des Thüringer Landtags**

- federführend AG Hinweisgeberschutz unter der Leitung von Dr. Sebastian Oelrich und Louisa Schloussen -

Es ist zu begrüßen, dass das Land Thüringen 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 auf kommunaler Ebene einrichten möchte. Die Pflicht trifft gemäß § 1 Abs. 2 und 3 ThürAGHinSchG die Gemeinden, Landkreise, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände, kommunalen Anstalten und gemeinsamen kommunalen Anstalten sowie den Kommunalen Versorgungsverband Thüringen und die kommunalen Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden, Landkreisen, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbänden und (gemeinsamen) kommunalen Anstalten stehen. Die bisher weiterhin 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. Zu § 1 ThürAGHinSchG:**

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

An die internen Meldestellen auf kommunaler Ebene des Landes Thüringen dürfen sich gemäß § 1 Abs. 2 ThürAGHinSchG nur die Beschäftigten der Gemeinden, Landkreise, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände und (gemeinsamen) kommunalen Anstalten wenden. 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*).

Die internen Meldekanäle sollten 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 die Gemeinden, Landkreise, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände und (gemeinsamen) kommunalen Anstalten dazu verpflichten, die internen Meldekanäle entsprechend zu öffnen. Bisher stellt die Gesetzesbegründung den kommunalen Beschäftigungsgebern eine Öffnung des meldeberechtigten Personenkreises im Sinne des § 16 Abs. 1 S. 3 HinSchG lediglich frei (Drucksache 7/9657 des Thüringer Landtags, Begründung zu § 1 Abs. 4 ThürAGHinSchG).

Im Rahmen dessen sollte jedenfalls ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürgern die Hinweisgabe ermöglicht werden. Auf kommunaler Ebene verfügen ehrenamtlich engagierte Bürger über erhebliche Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnisse, sodass sie Verstöße im Sinne des § 2 HinSchG gleichermaßen melden können sollten. Im Übrigen sind sie ebenso schützenswert – das individuelle Schutzbedürfnis ehrenamtlich tätiger Bürger begründet sich im Sinne des Art. 19 HinSchRL auf vielfältige Weise. So kann bürgerlichen Ausschussmitgliedern beispielsweise die weitere Berufung in einen Gemeindeausschuss verwehrt werden. Aber auch freiwillige Feuerwehren können meldenden ehrenamtlichen Mitgliedern die Aufgaben entziehen oder ihnen Weiterbildungen verwehren. Derartige Konflikte treten neben Repressalien wie Mobbing, Ausgrenzungen, Einschüchterungen oder Diskriminierungen. Trotz ihrer zentralen Stellung in der kommunalen Struktur sind Ehrenamtler vom Beschäftigtenbegriff des § 3 Abs. 8 HinSchG bislang nicht umfasst.

## **2. Zu § 1 ThürAGHinSchG:**

### **Korrektur der Verweise in § 1 Abs. 3 und 4 ThürAGHinSchG**

Die Regelungen in § 1 Abs. 3 und 4 ThürAGHinSchG beziehen sich auf „die Pflicht nach Absatz 1“. Die Vorschrift in § 1 Abs. 1 ThürAGHinSchG regelt jedoch nur den Anwendungsbereich des ThürAGHinSchG, indem es vorsieht, dass das ThürAGHinSchG für die Einrichtung und den Betrieb interner Meldestellen bei Beschäftigungsgebern im Sinne des § 12 Abs. 1 S. 4 HinSchG gilt. Gemeinden, Landkreise, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände, kommunale Anstalten und gemeinsame kommunale Anstalten sind nach § 1 Abs. 2 ThürAGHinSchG verpflichtet, interne Meldestelle einzurichten und zu betreiben. Folglich sollten sich die Regelungen in §§ 1 Abs. 3 und 4 ThürAGHinSchG nicht auf § 1 Abs. 1 ThürAGHinSchG, sondern auf § 1 Abs. 2 ThürAGHinSchG beziehen.

## **3. Zu § 4 ThürAGHinSchG:**

### **Implementierung einer externen Meldestelle auf Landesebene gemäß § 20 HinSchG, § 4 Abs. 1 ThürAGHinSchG i. V. m. einer Rechtsverordnung der Thüringer Landesregierung**

Es ist sehr zu begrüßen, dass das Land Thüringen von seinem Recht aus § 20 HinSchG Gebrauch macht und gemäß § 4 Abs. 1 ThürAGHinSchG eine externe Meldestelle auf Landesebene für Meldungen mit Bezug zur Landesverwaltung oder zu kommunalen Beschäftigungsgebern einrichten möchte. Hinweisgebende Personen, die der externen Meldestelle des Bundes ängstlich oder skeptisch gegenüberstehen oder eine Bearbeitung innerhalb der Landeskompetenzen bevorzugen, können sich so alternativ an die externe Meldestelle ihres Bundeslands wenden. Eine solche Meldestelle kann 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 und Bearbeitung von Fällen, da Landesstellen gegebenenfalls einen besseren Einblick in örtliche Gegebenheiten haben.

Nähere Vorgaben zur externen Meldestelle des Landes Thüringen soll gemäß § 4 Abs. 2 ThürAGHinSchG eine Rechtsverordnung der Thüringer Landesregierung enthalten. Diese Rechtsverordnung sollte folgende Punkte berücksichtigen:

Im Gegensatz zu § 6 Abs. 3 Hinweisgeberschutzgesetz-Externe-Meldestellen-des-Bundes-Verordnung (HEMBV) sollte die externe Meldestelle des Landes Thüringen auch eine Rechtsberatung für die hinweisgebende Person anbieten (siehe Erwägungsgrund 89 S. 6 HinSchRL). Das Land Thüringen 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 von Thüringen – wie in Art. 20 Abs. 2 HinSchRL vorgesehen – auch eine psychologische Betreuung für hinweisgebende Personen anböte und sie mithilfe eines Hilfsfonds finanziell unterstützte. Gerade hinsichtlich der in der Praxis häufig vorkommenden Me-too-Fälle kann dies sinnvoll und auch geboten sein.

Darüber hinaus sollte die externe Meldestelle des Landes Thüringen die wichtige Aufgabe übernehmen und in Thüringen 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 Bevölkerung muss 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. Auf diesem Gebiet könnte die externe Meldestelle von Thüringen eine Vorreiterrolle einnehmen.

Zugleich sollte die externe Meldestelle von Thüringen 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.

Im Übrigen ist die Begründungseinleitung auf Seite 1 der Drucksache 7/9657 des Thüringer Landtags an die Regelung in § 4 ThürAGHinSchG anzupassen. In der Begründungseinleitung heißt es:

„Soweit § 20 HinSchG den Ländern die Kompetenz einräumt, eigene externe Meldestellen für Meldungen einzurichten, die die jeweilige Kommunalverwaltung betreffen, sieht Thüringen gegenwärtig von der Einrichtung von eigenen externen Meldestelle [sic!] ab [...].“

#### **4. Zu §§ 1 und 4 ThürAGHinSchG:**

##### **Verpflichtende Bearbeitung und Entgegennahme von anonymen Meldungen**

Die internen Meldestellen sollten entgegen den Regelungen in §§ 16 Abs. 1 S. 4 und 5, 27 Abs. 1 S. 3 und 4 HinSchG durch das ThürAGHinSchG 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 externe Meldestelle des Landes Thüringen 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*).

#### **5. Zu §§ 1 und 4 ThürAGHinSchG:**

##### **Ausnahmen vom Dienstweggebot für Meldungen nach dem HinSchG und gemäß § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BeamtStG**

Der Landesgesetzgeber sollte – entsprechend der Regelung in § 125 Abs. 3 des Bundesbeamtengesetzes – in § 114 Abs. 1 und 2 des Landesbeamtengesetzes des Landes Thüringen eine Ausnahme vom Dienstweggebot für Meldungen nach dem HinSchG einfügen (vgl. *Tölle, ZRP 2022, 156 [157 f.]*).

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 Thüringen könnte mit dieser Änderung eine Vorbildfunktion für den Bund und die anderen Bundesländer einnehmen.