

## Stellungnahme für den Bericht der Europäischen Kommission

### zur Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Die Europäische Kommission prüft derzeit gemäß Art. 27 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937, ob die zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften ihre Ziele erreichen und ob zusätzliche Maßnahmen oder Änderungen erforderlich sind. Whistleblower-Netzwerk e.V. (WBN) nimmt das zum Anlass, seine Einschätzung zu den bisherigen Fortschritten, den verbleibenden Defiziten und dem weiteren Handlungsbedarf zu übermitteln.

Whistleblower-Netzwerk e.V. (WBN) setzt sich als überparteilicher und gemeinnütziger Verein seit seiner Gründung 2006 für die Verbesserung des rechtlichen Schutzes und des gesellschaftlichen Ansehens von Whistleblowern ein – durch Advocacy-Arbeit, die Unterstützung von Whistleblowern, die Beratung von Unternehmen, Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Dem Beirat gehören unter anderem die ehemalige EuGH-Richterin Prof. Dr. Ninon Colneric und Wolfgang Nešković, ehemaliger Richter am Bundesgerichtshof und früheres Mitglied im Parlamentarischen Kontrollgremium des Bundestags, an.

Wir haben den Gesetzgebungsprozess auf europäischer und insbesondere auf nationaler Ebene in Deutschland eng begleitet und wiederholt auf den Nachbesserungsbedarf hingewiesen, unter anderem in Stellungnahmen und in den Anhörungen des Bundestags-Rechtsausschusses. Im September und Oktober 2023 hat unsere Vorsitzende Annegret Falter bei der Europäischen Kommission 13 förmliche Beschwerden gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Verstößen des Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) gegen die europäischen Vorgaben eingereicht (Az. CPLT(2023)02439).

Unsere ausführliche Stellungnahme und die genannten förmlichen Beschwerden sind diesem Schreiben beigefügt. Die wesentlichen Punkte fassen wir nachfolgend zusammen. Wir orientieren uns dabei an der Struktur des Fragebogens der öffentlichen Konsultation. Für vertiefende Gespräche und die Übermittlung weiterer Unterlagen stehen wir gerne zur Verfügung.

**Geschäftsführender Vorstand:** Dipl.-Pol. Annegret Falter (Vorsitz), OstA a.D. Robert Bungart (Stellv.), Dr. Detlev Böttcher (Schatzmeister), RA Klaus Bergmann

**Erweiterter Vorstand:** Prof. Dr. Karin Lenhart-Roth, Dipl.-Vw. Martin Porwoll

**Beirat:** RA Renata Avila, Prof. Dr. Maren Burkhardt, Prof. Dr. Ninon Colneric, Ali Fahimi, Markwart Faußner, Klaus Henneman, Dr. Constanze Kurz, Markus Löning, Wolfgang Neskovic, Katharina Nocun, Prof. Dr. Roland Roth, Peter Schaar, Frank Siebens, Matthias Spielkamp, Dr. Elke Steven, Christian Thönnies, Frank Wehrheim

## Überblick

### **Fortschritte der Richtlinie werden durch nationale Umsetzung ausgehöhlt**

Mit der Richtlinie wurde erstmals ein europaweiter Mindeststandard für den Schutz von Whistleblowern geschaffen. Neue Meldestrukturen, die Wahlfreiheit zwischen internen und externen Kanälen und das klare gesetzliche Signal, dass Whistleblowing im öffentlichen Interesse liegen, haben das gesellschaftliche Klima für Whistleblower spürbar verbessert. Dieser Fortschritt darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Richtlinie ihre wesentlichen Ziele bislang nur teilweise erreicht hat. Das Problem liegt weniger in der Richtlinie selbst als in ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.

### **Die Kommission muss für eine wirksame nationale Umsetzung sorgen**

Um sicherzustellen, dass die Ziele der Richtlinie nicht durch die nationale Umsetzung unterlaufen werden, sollte die Europäische Kommission ihre Rolle als Hüterin der Verträge deutlich aktiver wahrnehmen. Sie muss die nationalen Umsetzungsgesetze konsequent daraufhin prüfen, ob sie die vorgesehenen Schutzstandards einhalten, und bei Verstößen mit der gebotenen Entschiedenheit reagieren bis hin zu Vertragsverletzungsverfahren. Whistleblower-Netzwerk fordert die Kommission auf, auf Basis der 13 von seiner Vorsitzenden Annegret Falter eingereichten Beschwerden (Az. CPLT(2023)02439) ein solches Verfahren gegen Deutschland einzuleiten.

Darüber hinaus muss die Kommission den Auslegungsspielraum der Mitgliedstaaten begrenzen und auf eine den Zielen der Richtlinie entsprechende nationale Umsetzung hinwirken. Dies sollte durch ein breites Spektrum an Instrumenten erfolgen: von gezielten Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten über verbindliche Interpretationshilfen und Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen bis hin zu praktischen Umsetzungshilfen wie FAQs und der Entwicklung von Best-Practice-Standards.

### **Die wesentlichen Umsetzungsdefizite durch die Bundesrepublik Deutschland betreffen:**

- **Kein Anspruch auf vollständige Wiedergutmachung.** Immaterielle Schäden – häufig die schwersten und nachhaltigsten Folgen von Repressalien – werden nicht kompensiert. Auch ein Anspruch auf Beschäftigung oder Beförderung ist ausgeschlossen.
- **Schutzlücke bei naheliegenden Meldewegen.** Das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) beschränkt den Schutz bei externen Meldungen auf die im Gesetz festgelegten externen Meldestellen. Whistleblower, die den naheliegendsten und oft wirksamsten Meldeweg wählen, etwa die zuständige Fachaufsicht oder Ermittlungsbehörden, fallen nicht unter den Schutz des HinSchG. Eine ähnliche Problematik besteht bei internen Meldungen.
- **Ausnahmen und Zentralisierung im öffentlichen Sektor.** Mitgliedstaaten haben kleinere Kommunen von der Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen befreit. In Deutschland werden interne Meldestellen einzelner Behörden zudem

häufig bei übergeordneten Behörden gebündelt, anstatt – wie von der Richtlinie gefordert – bei jeder juristischen Person des öffentlichen Sektors eigene Kanäle einzurichten. Dies schwächt die Meldebereitschaft, da die Nähe und Erreichbarkeit der Meldestelle für das Vertrauen der Hinweisgeber entscheidend ist.

- **Zu enge Definition von Folgemaßnahmen.** Die externe Meldestelle erfüllt ihre Pflicht zur Ergreifung von Folgemaßnahmen bereits durch Weiterleitung einer Meldung an eine andere Behörde. Eine Pflicht der externen Meldestelle, sicherzustellen, dass diese Behörde der Meldung auch tatsächlich nachgeht, besteht nicht. Der Whistleblower erhält zwar eine Rückmeldung über die Weiterleitung selbst, hat jedoch keinen Rechtsanspruch auf Information über das Ermittlungsergebnis.
- **Aushöhlung des Schutzes bei Offenlegungen.** Das HinSchG verengt die Voraussetzungen für geschützte öffentliche Offenlegungen gegenüber der Richtlinie und verbietet pauschal die Offenlegung unrichtiger Informationen, im Widerspruch zum Grundsatz des guten Glaubens.
- **Keine ausdrückliche Sanktionierung mutwilliger Gerichtsverfahren.** Obwohl die Richtlinie Anti-SLAPP-Sanktionen ausdrücklich vorschreibt, enthält das HinSchG keine entsprechende explizite Regelung.
- **Fehlender Katalog von Beispielen für Repressalien.** Während die Richtlinie fünfzehn konkrete Beispiele für Repressalien auflistet, begnügt sich das HinSchG mit einer bloßen Generalklausel.
- **Überschießende Ausnahme für nationale Sicherheit.** § 5 Abs. 1 HinSchG nimmt pauschal alle Informationen vom Schutzbereich aus, die nationale Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen betreffen, weit über das unionsrechtlich Zulässige hinaus und ohne einzelfallbezogene Notwendigkeitsprüfung.
- **Einschränkung der freien Kanalwahl.** § 7 Abs. 1 S. 3 HinSchG suggeriert, eine externe Meldung nach vorangegangener interner Meldung sei nur dann geschützt, wenn dem Verstoß intern nicht abgeholfen wurde, ein Verstoß gegen Art. 10 der Richtlinie.

### **Darüber hinaus sollte der europäische Gesetzgeber grundsätzliche Nachbesserungen an der Richtlinie angehen**

Die bisherigen Defizite beschränken sich nicht auf Umsetzungsfragen, auch die Richtlinie selbst weist strukturelle Lücken auf, die einer Überarbeitung bedürfen:

- **Erleichterung von Offenlegungen.** Die Bedingungen für geschützte öffentliche Offenlegungen müssen grundlegend überarbeitet und an den Standard des EGMR-Urteils *Halet gegen Luxemburg* angeglichen werden. Die bestehende Inkohärenz mit der EU-Geschäftsgeheimnisrichtlinie ist zu beheben.
- **Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs auf gravierende, aber legale Missstände.** Die Beschränkung auf bestimmte formale Rechtsverstöße

lässt eine ganze Kategorie gesellschaftlich relevanter Meldungen schutzlos. Externe Meldestellen sollten solche Meldungen zumindest aggregiert erfassen und dem Gesetzgeber als Erkenntnisquelle zur Verfügung stellen.

- **Engere Ausnahmen für nationale Sicherheit.** Die Kommission muss verbindliche Leitlinien entwickeln, die eine einzelfallbezogene Notwendigkeitsprüfung zwingend vorschreiben. Unabhängige Anlaufstellen nach dem Vorbild des irischen Modells sollten als Best-Practice-Standard empfohlen werden.
- **Unterstützungsfonds für Whistleblower.** Dieser sollte u.a. Rechtsberatung, psychosoziale Unterstützung, Einkommensausgleich und berufliche Rehabilitation abdecken. Er könnte sich aus Bußgeldern und Sanktionen speisen, die auf Grundlage von Whistleblower-Meldungen verhängt wurden.
- **Ausdrücklichen Schutz für die Beratung durch zivilgesellschaftliche Organisationen.** Whistleblower, die sich vor oder nach einer Meldung ratsuchend an NGOs, riskieren derzeit, dass dies als ungeschützte öffentliche Offenlegung gewertet wird. Die Kommission muss klarstellen, dass vertrauliche Beratung weder den Schutz vor Repressalien noch den Vertraulichkeitsschutz beeinträchtigt – und dass dieser Schutz auch für die beratenden Organisationen und Personen selbst gilt.
- **Mehr Transparenz bei Unternehmen.** Zumindest größerer Unternehmen und öffentliche Einrichtungen sollten verpflichtet werden, grundlegende Informationen über ihre Meldesysteme öffentlich zugänglich zu machen und regelmäßige, anonymisierte Berichte über deren Nutzung und Wirksamkeit vorzulegen, ausgerichtet an der ISO 37002.

### **Evaluation, Transparenz und institutionelle Weiterentwicklung**

Die empirische Grundlage für eine abschließende Bewertung der Richtlinie ist aufgrund der verspäteten Umsetzung in vielen Mitgliedsstaaten und fehlender Berichtspflichten unzureichend. Whistleblower-Netzwerk (WBN) plädiert für eine erneute, umfassende Evaluation im Jahr 2029, die auch die Wirksamkeit interner Meldesysteme einbezieht. Ergänzend sollten durchsuchbare Datenbanken anonymisierter Fallzusammenfassungen von Gerichten und zuständigen Behörden aufgebaut werden.

Die Wirksamkeit der Richtlinie könnte zudem perspektivisch erheblich gesteigert werden durch die Einrichtung eines EU-Beauftragten für Whistleblowing, die Wiedereinberufung der Expertengruppe und Schaffung eines Netzwerks nationaler Behörden zum Peer-Learning zwischen Mitgliedstaaten und EU-Kandidatenländern sowie durch Verbesserung der Kooperationsmechanismen für grenzüberschreitende Fälle.

# Stellungnahme

## Grundsätzliche Bewertung

### **Whistleblower als Frühwarnsystem**

Whistleblower werden dort aktiv, wo formale Kontrollstrukturen versagen, wie prominente Fälle wie LuxLeaks, Panama Papers und Dieselgate eindrücklich zeigen. Wer für ein Unternehmen, eine Behörde oder eine Organisation tätig ist oder im beruflichen Kontext mit ihr in Berührung kommt, erlangt häufig Kenntnis von Missständen, die von außen nicht sichtbar sind. Indem Whistleblower diese Informationen weitergeben, tragen sie dazu bei, Schäden für Unternehmen und das Gemeinwohl abzuwenden, bevor diese ein noch größeres Ausmaß annehmen.

Dass Menschen den Mut für eine derartige Meldung aufbringen, ist jedoch keine Selbstverständlichkeit. Whistleblower zahlen dafür oft einen hohen Preis und sind schwerwiegenden Repressalien ausgesetzt, von Mobbing und beruflichen Einbußen über Jobverlust und soziale Ausgrenzung bis hin zu erheblichen gesundheitlichen Folgen. Dabei wollen sie ihrem Arbeitgeber i.d.R. keinen Schaden zufügen, sondern ihn abwenden. Oft befinden sie sich dabei in einem erheblichen Loyalitätskonflikt zwischen persönlichen Werten und der Verbundenheit mit Beschäftigungsgeber, Vorgesetzten und Kolleg\*innen. Whistleblower bevorzugen daher i.d.R. interne Meldungen – vorausgesetzt, sie haben das Vertrauen, dass ihre Hinweise vertraulich behandelt und sorgfältig geprüft werden, zu tatsächlichen Verbesserungen führen und sie wirksam vor Repressalien geschützt sind.

Gut ausgestaltete Hinweisgebersysteme entfalten darüber hinaus eine erhebliche Präventivwirkung: Sie schärfen das Compliance-Bewusstsein der Beschäftigten und erhöhen die Mitarbeiterzufriedenheit (EQS Whistleblowing Report 2021). Unternehmen und öffentliche Hand profitieren gleichermaßen. Die Kosten für Einrichtung und Betrieb von Meldesystemen steht ein erheblicher Nutzen gegenüber.

---

## Sachlicher und persönlicher Anwendungsbereich

### **Erweiterung des Anwendungsbereichs: ein bewährter Ansatz**

Whistleblower-Netzwerk begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesrepublik Deutschland der Empfehlung des europäischen Gesetzgebers nachgekommen ist und den sachlichen Anwendungsbereich über die unionsrechtlichen Mindestanforderungen hinaus ausgedehnt hat. Das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) erfasst nicht nur Verstöße gegen Unionsrecht, sondern alle strafbewehrten Handlungen sowie Verstöße, die dem Schutz von Leben, Leib, Gesundheit oder den Rechten von Beschäftigten dienen. Diese Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs hat sich als praktikabler und rechtssicherer Weg erwiesen und steht im Einklang mit dem Ziel der Richtlinie, das Schutzniveau zu erhöhen. Die ursprünglich von Unternehmensverbänden geforderte 1:1-Umsetzung der

Richtlinie hätte dagegen für erhebliche Rechtsunsicherheit gesorgt und wäre für auch Compliance-Abteilungen schwerlich handhabbar gewesen.

### **Meldung von gravierenden legalen Missständen ungeschützt**

Gleichwohl bleibt der sachliche Anwendungsbereich in einem wesentlichen Punkt unzureichend: Gravierende Missstände und schwerwiegendes Fehlverhalten unterhalb der Schwelle eindeutiger Rechtsverstöße werden nicht erfasst. Es ist kaum zu vermitteln, warum Hinweise auf Regelungslücken nicht meldefähig sein sollen, nur weil sie (noch) keinen formalen Rechtsverstoß darstellen.

Das EGMR-Urteil *Halet gegen Luxemburg* hat diese Perspektive bestätigt: Der Gerichtshof hat klargestellt, dass öffentliche Offenlegungen als wesentliche Ausübung der Meinungsfreiheit zu schützen sind und dass der gesellschaftliche Mehrwert einer Enthüllung – auch jenseits formaler Rechtsverstöße – ein eigenständiger Abwägungsfaktor ist. Die Richtlinie und das HinSchG bilden diesen Standard nicht ab.

Ein weiterer Wertungswiderspruch besteht zur EU-Geschäftsgeheimnisrichtlinie sowie zu ihrer deutschen Umsetzung im Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen von 2019, das in Art. 5 Nr. 2 die Offenlegung von „sonstigem Fehlverhalten“ im öffentlichen Interesse ausdrücklich schützt. Die Whistleblower-Richtlinie bleibt hinter diesem Standard zurück. Dieser Widerspruch sorgt bei potenziellen Whistleblowern für erhebliche Rechtsunsicherheit.

Hinzu kommt ein praktisches Argument, das bislang zu wenig Beachtung gefunden hat: Auch wenn eine externe Meldestelle Hinweisen über legale Missstände nicht im Einzelfall verfolgen kann, könnte sie diese zumindest aggregiert erfassen und dem Gesetzgeber als Grundlage für regulatorische Lernprozesse zur Verfügung stellen. WBN empfiehlt daher, den sachlichen Anwendungsbereich in einer Weiterentwicklung der Richtlinie auf gravierende Missstände auszuweiten.

### **Pauschale Ausnahme für nationale Sicherheit: überschießend und richtlinienwidrig**

Die gravierendste Lücke im sachlichen Anwendungsbereich betrifft die Ausschlussklausel des § 5 Abs. 1 HinSchG. Deutschland hat, wie andere Mitgliedstaaten, die unbestimmte Definition des Begriffs „nationale Sicherheit“ in der Richtlinie überschießend genutzt und weit mehr Bereiche vom Schutzbereich ausgenommen, als unionsrechtlich zulässig ist.

§ 5 Abs. 1 HinSchG nimmt pauschal alle Informationen vom Schutzbereich aus, die nationale Sicherheit oder wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates betreffen, insbesondere militärische Belange des Bundesministeriums der Verteidigung sowie kritische Infrastruktur im Sinne der BSI-Kritisverordnung. Deren § 1 Nr. 3 definiert „kritische Dienstleistungen“ dabei erheblich weiter, als es die Begriffe „nationale Sicherheit“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV und „wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates“ im Sinne von Art. 346 Abs. 1 AEUV erlauben. Nach ständiger EuGH-Rechtsprechung darf ein Mitgliedstaat eine solche Ausnahme nur in Anspruch nehmen, wenn er im Einzelfall nachweist, dass sie zum Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen notwendig ist. Die

pauschale, tatbestandsunabhängige Ausschlussklausel des § 5 Abs. 1 HinSchG genügt diesem Erfordernis nicht und verstößt zudem gegen das Gebot der Normenklarheit. Dabei hat der deutsche Gesetzgeber die Deutungshoheit über den Begriff der kritischen Infrastrukturen weitgehend der Exekutive überlassen, die den Ausnahmebereich per Rechtsverordnung mittelbar selbst definiert, eine demokratiepolitisch bedenkliche Weichenstellung. Annegret Falter, Vorsitzende von Whistleblower-Netzwerk, hat diesen Verstoß in ihrer Beschwerde bei der Europäischen Kommission förmlich beanstandet.

Die praktischen Konsequenzen sind enorm: Ein Beschäftigter eines Nachrichtendienstes, der internen Betrug, Korruption oder andere schwerwiegende Rechtsverstöße ohne jeden Sicherheitsbezug aufdeckt, ist vom Schutz des HinSchG ausgenommen. Ebenso sind Beschäftigte von Betreibern kritischer Infrastruktur ausgeschlossen, deren Meldungen häufig gerade dem Schutz der Allgemeinheit dienen würden. Die Regelung schafft damit einen strukturellen Anreiz, unbequeme Informationen durch Verschlusseinstufung vor dem Schutzbereich des Gesetzes zu immunisieren. Selbst in den Fällen, in denen Beschäftigte im Geheimschutzbereich überhaupt Schutz genießen könnten, ist dieser auf die unterste Geheimhaltungsstufe, „Nur für den Dienstgebrauch“, beschränkt, und gilt nur für behördeninterne Meldungen.

Da nationale Sicherheit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, konnte der europäische Gesetzgeber diesen Bereich zwar nicht harmonisieren. Dies entbindet die Europäische Kommission jedoch nicht davon, klare Leitlinien zu entwickeln, die den zulässigen Umfang nationaler Sicherheitsausnahmen präzisieren und eine einzelfallbezogene Notwendigkeitsprüfung zwingend vorschreiben. Die Tshwane-Prinzipien bieten hierfür einen bewährten internationalen Referenzrahmen. Als Best-Practice-Modell bietet sich beispielsweise das irische Modell an. Es sieht die Ernennung eines amtierenden oder ehemaligen Richters des High Court als unabhängigen „Disclosures Recipient“ für Meldungen im Bereich Sicherheit, Verteidigung, internationale Beziehungen und Nachrichtendienste vor.

### **Persönlicher Anwendungsbereich: weite Definition begrüßenswert, aber praktisch lückenhaft**

Die weite Definition des persönlichen Anwendungsbereichs und seine Erstreckung auf Personen, die nicht in einem Angestelltenverhältnis stehen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Häufig sind es gerade externe Auftragnehmer\*innen und Dienstleister\*innen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit für öffentliche oder private Auftraggeber auf Missstände aufmerksam werden. Gleichzeitig besteht für sie bei Meldungen ein besonderes wirtschaftliches Risiko, insbesondere durch den Verlust von Folgeaufträgen. In der Praxis haben diese Personen jedoch oft keinen Zugang zu Informationen über die internen Meldemöglichkeiten ihrer Auftraggeber. Wenden sie sich an eine Stelle innerhalb der Organisation, die nicht die offiziell eingerichtete interne Meldestelle ist, riskieren sie den Verlust ihres Schutzes nach dem HinSchG. Whistleblower-Netzwerk plädiert daher dafür, zumindest größere Beschäftigungsgeber dazu zu verpflichten, grundlegende Informationen zu ihren internen Meldekanälen öffentlich zugänglich zu machen, etwa auf ihrer Webseite.

## **Unionsrechtswidrige Mängel in der deutschen Umsetzung**

Darüber hinaus weist die deutsche Umsetzung in drei Punkten Verstöße gegen die Richtlinie auf, die auch die WBN-Vorsitzende Annegret Falter in ihren Beschwerden bei Europäischen Kommission förmlich beanstandet hat:

Erstens definiert § 3 Abs. 2 HinSchG Verstöße als Handlungen oder Unterlassungen „im Rahmen einer beruflichen, unternehmerischen oder dienstlichen Tätigkeit“. Diese in der Richtlinie nicht vorgesehene Einschränkung führt zu Schutzlücken in Fällen, in denen ein Whistleblower im beruflichen Kontext Verstöße entdeckt, die von einer anderen Person außerhalb ihrer formalen beruflichen Tätigkeit begangen wurden.

Zweitens schließt § 5 Abs. 2 Nr. 4 HinSchG Tierärzte weitgehend vom Schutz aus. Die Richtlinie erlaubt Ausnahmen für medizinische Berufsgeheimnisse jedoch ausschließlich mit Blick auf Gesundheitsdienstleistungen gegenüber menschlichen Patienten; Erwägungsgrund 27 der Richtlinie ist insoweit eindeutig.

Drittens erfasst § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. k HinSchG im Bereich Tiergesundheit nicht alle Verstöße gegen die Verordnung (EU) 2016/429, da Wildtiere ausgeklammert werden. Dies stellt eine unvollständige Umsetzung des unionsrechtlich vorgeschriebenen Anwendungsbereichs dar.

---

## **Schutzvoraussetzungen**

### **Guter Glaube: angemessen, aber konsequent durchzuhalten**

Die grundsätzliche Anforderung, dass Whistleblower zum Zeitpunkt der Meldung hinreichenden Grund zu der Annahme haben müssen, dass die gemeldeten Informationen der Wahrheit entsprechen und in den sachlichen Anwendungsbereich fallen, ist angemessen. Sie trägt v.a. der Realität Rechnung, dass Whistleblower häufig juristische Laien sind, die nicht mit Gewissheit beurteilen können, ob ein Verstoß tatsächlich vorliegt. Diese Schutzkonzeption muss jedoch konsequent durchgehalten werden, das pauschale Verbot der Offenlegung „unrichtiger Informationen“ in § 32 Abs. 2 HinSchG untergräbt sie.

### **Anonyme Meldung: wichtig und nicht missbrauchsanfällig**

Die Möglichkeit zur anonymen Meldung ist für einen wirksamen Whistleblowerschutz wichtig. Erfahrungen und Studien aus verschiedenen Rechtsordnungen belegen, dass die Bereitstellung anonymer Meldekanäle nicht zu einer nennenswerten Zunahme missbräuchlicher Meldungen führt, aber die Bereitschaft zur Meldung erhöht. WBN empfiehlt, die Pflicht zur Bereitstellung anonymer Meldemöglichkeiten mit Rückkanal für externe Meldestellen und für größere Unternehmen und öffentliche Einrichtungen verbindlich vorzuschreiben.

## **Direkter Meldekanal zum Aufsichtsorgan: eine überfällige Ergänzung**

Interne Meldesysteme haben in der Praxis oft versagt, wenn davon auszugehen war, dass auch die Leitungsebene der Organisation involviert ist. Die nach der Richtlinie einzurichtenden internen Meldekanäle richten sich an die Organisation als Ganzes und unterstehen damit der Leitungs- bzw. Geschäftsführungsebene. Dies ist strukturell problematisch: Gerade in den gravierendsten Fällen bietet der interne Meldekanal keinen hinreichenden Schutz vor Vergeltungs- und Verdunkelungsmaßnahmen.

WBN empfiehlt, größere Organisationen mit internem Aufsichtsorgan – etwa dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft oder dem Verwaltungsrat einer Behörde – dazu zu verpflichten, einen isolierten Meldekanal einzurichten, über den sich Whistleblower unmittelbar und ohne Einwirkungsmöglichkeit des Leitungsorgans an das Aufsichtsorgan wenden können. Da Whistleblower aus Loyalitätsgründen zu über 90 Prozent interne Kanäle bevorzugen, würde ein solcher Kanal dazu beitragen, diese Präferenz auch in Fällen zu ermöglichen, in denen der reguläre interne Weg nicht sicher ist.

## **Schutzlücke bei fachlich naheliegenden Meldewegen**

Whistleblower suchen in der Regel den schnellsten und wirksamsten Weg, einen Missstand abzustellen, etwa einen übergeordneten Vorgesetzten, die thematisch zuständige Fachabteilung oder die sachlich zuständige Aufsichtsbehörde. Das HinSchG beschränkt den Schutz bei externen Meldungen jedoch auf die explizit im Gesetz genannten externen Meldestellen. Erste Gerichtsurteile deuten darauf hin, dass dies auch bei internen Meldungen gilt. Whistleblowern ist kaum zu vermitteln, warum sie den naheliegendsten und oft auch wirksamsten Meldeweg nicht wählen können, ohne ihren Schutz zu verlieren. WBN empfiehlt daher die Ausdehnung des Schutzbereiches auf Meldungen an fachlich zuständige Stellen.

---

## **Interne Meldekanäle**

### **Zunahme der Meldemöglichkeiten**

Die Richtlinie hat die Meldemöglichkeiten durch die Pflicht zu Einrichtung von Meldestellen spürbar verbessert. Durch die Wahlfreiheit zwischen internen und externen Kanälen wurde ein gesunder Wettbewerb um das Vertrauen der Whistleblower etabliert. Ein funktionierendes internes Meldesystem liegt unmittelbar im Interesse der Organisationen selbst.

### **Einschränkung der Wahlfreiheit bei Meldekanälen**

§ 7 Abs. 1 S. 3 HinSchG suggeriert, eine externe Meldung nach vorangegangener interner Meldung sei nur dann geschützt, wenn dem Verstoß intern nicht abgeholfen wurde. Dies verstößt gegen Art. 10 der Richtlinie, wie die WBN-Vorsitzende Annegret Falter in ihrer Beschwerde bei der Europäischen Kommission dargelegt hat.

Hinzu kommt, dass § 28 Abs. 1 S. 3 HinSchG die externen Meldestellen dazu anhält, Whistleblower nach Eingang einer Meldung auf die Möglichkeit einer internen Meldung

hinzuweisen. Die bisherigen Erfahrungen der externen Meldestelle des Bundes zeigen, dass entsprechende Hinweise in Richtung interner Meldung keine nennenswerte Lenkungswirkung entfalten (vgl. Kölbel, Die Institutionalisierung externen Whistleblowings in Deutschland durch die externe Meldestelle des Bundes, SFB 1369 Working Paper 01/2025, LMU München). Die Regelung verunsichert Whistleblower daher ohne erkennbaren Mehrwert.

### **Fehlende interne Meldemöglichkeiten im öffentlichen Sektor**

Studien und unsere tägliche Beratungspraxis zeigen, dass sich etwa 90 Prozent der Whistleblower zunächst an eine interne Stelle wenden. Voraussetzung dafür ist, dass solche Strukturen tatsächlich existieren.

Auf kommunaler Ebene ist dies in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten vielfach nicht der Fall, da Art. 8 Unterabs. 2 der Richtlinie es erlaubt, Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner\*innen pauschal von der Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen auszunehmen. Eine effektive Entlastung kleinerer kommunaler Arbeitgeber muss jedoch nicht durch den Verzicht auf interne Meldestrukturen erfolgen: Pooling-Modelle ermöglichen es kommunalen Beschäftigungsgebern, interne Meldestellen gemeinsam einzurichten und zu betreiben. WBN empfiehlt, solche Pooling-Modelle als verbindliche Alternative zu verankern.

Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei jeder juristischen Person des öffentlichen Sektors eigene Kanäle und Verfahren für interne Meldungen und Folgemaßnahmen einzurichten. § 12 Abs. 1 S. 2 und 3 HinSchG weicht hiervon ab: Ist der Bund oder ein Land Beschäftigungsgeber, bestimmen die obersten Bundes- oder Landesbehörden Organisationseinheiten – in Form einzelner oder mehrerer Behörden, Verwaltungsstellen, Betriebe oder Gerichte –, bei denen die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen sodann gebündelt liegt. Im Ergebnis wird die Verpflichtung der Richtlinie, bei jeder juristischen Person des öffentlichen Sektors eigene Meldekanäle einzurichten, nicht eingelöst. Die WBN-Vorsitzende Annegret Falter hat diesen Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 der Richtlinie in ihrer Beschwerde förmlich beanstandet.

### **Geringe Verankerung in der Organisationskultur**

Aus Gesprächen mit Compliance-Verantwortlichen wissen wir, dass viele Unternehmen die Einrichtung interner Meldestellen primär als lästige Pflicht empfinden und nur minimal umsetzen, ohne ernsthafte Verankerung in der Organisationskultur. Die Meldezahlen bestätigen diesen Eindruck: Während Unternehmen im weltweiten Durchschnitt auf etwa 15,7 Meldungen je 1.000 Beschäftigte kommen, erreichen DAX-40-Unternehmen im Schnitt nur 4,5 Hinweise (Auswertung Compliance-Anwalt Michael Wiedmann für die WirtschaftsWoche, 2024/2025). Dieser erhebliche Rückstand deutet auf ein strukturelles Problem hin: Die bloße Pflicht zur Einrichtung von Meldekanälen reicht nicht aus, solange Whistleblowerschutz nicht in der Organisationskultur verankert ist.

Wirksamer Whistleblowerschutz setzt voraus, dass Beschäftigte Whistleblowing nicht als Illoyalität wahrnehmen und Führungskräfte eine konstruktive Fehlerkultur vorleben. Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen, vor allem für Führungskräfte, können dazu beitragen, Vorbehalte gegenüber Whistleblowing abzubauen und eine Organisationskultur zu fördern, in der das Ansprechen von Missständen als essenzieller Beitrag zum Unternehmenswohl verstanden wird. Whistleblower-Netzwerk empfiehlt, dass die Europäische Kommission entsprechende Maßnahmen auf mehreren Ebenen unterstützt: durch die Förderung von Schulungsprogrammen, Leitfäden und Sensibilisierungskampagnen, etwa im Rahmen des Programms „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ (CERV), durch die Verpflichtung nationaler externer Meldestellen, Orientierungshilfen zur Gestaltung wirksamer interner Meldesysteme zu veröffentlichen, sowie durch die Förderung eines EU-weiten Erfahrungsaustauschs zwischen Unternehmen, Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Um die tatsächliche Wirksamkeit interner Meldesysteme überprüfbar zu machen, empfiehlt Whistleblower-Netzwerk (WBN) die Einführung einer verpflichtenden, regelmäßigen Evaluation, zumindest für größere Unternehmen und öffentliche Einrichtungen, in Anlehnung an die ISO 37002 für Whistleblowing-Managementsysteme. Die zu erhebenden Daten sollten mindestens folgende Bereiche abdecken: Anzahl der eingegangenen Meldungen einschließlich anonymer Meldungen und genutzter Meldekanäle; Anzahl der Meldungen, die außerhalb des Anwendungsbereichs lagen, mit Angabe der Gründe; Arten der gemeldeten Verstöße und Kategorien der meldenden Personen; ergriffene Maßnahmen und Ergebnisse einschließlich Folgemaßnahmen, eingeleiteter Verfahren, verhängter Sanktionen und finanzieller Auswirkungen wie identifizierter Schäden, verhindertem Schaden, Rückforderungen und Entschädigungszahlungen; Anzahl und Art der Repressalienbeschwerden sowie deren Ausgänge, ergriffene Schutz- und Abhilfemaßnahmen und die Dauer bis zur Lösung; verhängte Sanktionen und Entwicklungen in der Rechtsprechung; Bekanntheit und Vertrauen der Beschäftigten in die Melde- und Schutzmechanismen; sowie die für den Whistleblowerschutz bereitgestellten personellen und finanziellen Ressourcen einschließlich Schulungen, Rückgriff auf externe Expertise und wesentlicher Änderungen in der Ressourcenausstattung und technischen Infrastruktur.

Die Evaluation sollte den Einbezug der Beschäftigten, etwa durch anonymisierte Befragungen oder Interviews, zwingend vorsehen. Die Ergebnisse sind in aggregierter, anonymisierter Form zu veröffentlichen, um öffentliche Kontrolle und wissenschaftliche Auswertung zu ermöglichen.

---

## Externe Meldekanäle und Pflichten der zuständigen Behörden

### **Deziierte Anlaufstellen**

Die Einrichtung des Bundesamts für Justiz als zentrale externe Meldestelle des Bundes, ergänzt durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und das

Bundeskartellamt, hat eindeutig definierte externe Anlaufstellen mit gesetzlichen Vertraulichkeitsverpflichtungen geschaffen. Die organisatorische Trennung der externen Meldestelle des Bundes vom übrigen Aufgabenbereich des Bundesamts für Justiz und die Beschränkung der Aufsicht auf eine reine Rechtsaufsicht stärken deren Unabhängigkeit. Gleichwohl offenbart die Praxis erhebliche strukturelle Defizite.

### **Zu enge Definition von Folgemaßnahmen**

Das gravierendste Defizit im Bereich der externen Meldekanäle liegt in der verkürzten Definition des Begriffs „Folgemaßnahmen“ in § 3 Abs. 7 HinSchG. Während Art. 5 Nr. 12 der Richtlinie unter Folgemaßnahmen ausdrücklich auch interne Nachforschungen, Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen fasst, beschränkt § 3 Abs. 7 HinSchG den Begriff auf Maßnahmen, die die Meldestelle selbst ergreift. Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft oder andere Behörden gelten ausdrücklich nicht als Folgemaßnahmen im Sinne des Gesetzes. Annegret Falter, die Vorsitzende von Whistleblower-Netzwerk, hat diesen Verstoß gegen Art. 5 Nr. 12 der Richtlinie sowie gegen Erwägungsgrund 65 in ihrer Beschwerde bei der Europäischen Kommission förmlich beanstandet.

Die externe Meldestelle erfüllt ihre gesetzlichen Pflichten dadurch bereits dann, wenn sie eine Meldung an eine andere zuständige Behörde weiterleitet. Ab diesem Moment endet ihre rechtliche Verantwortung. Sie ist weder verpflichtet sicherzustellen, dass die zuständige Ermittlungsbehörde tatsächlich angemessene Folgemaßnahmen ergreift, noch muss sie als Informationsdrehzscheibe zwischen dem Whistleblower und den ermittelnden Stellen fungieren.

Zwar sorgt die externe Meldestelle des Bundes nach eigenen Angaben freiwillig dafür, dass Whistleblower auch bei Weiterleitung an eine andere Behörde eine Rückmeldung über den weiteren Fortgang der Meldung erhalten. Einen Rechtsanspruch hat der Whistleblower darauf jedoch nicht und andere Behörden sind nicht verpflichtet, der externen Meldestelle die entsprechenden Informationen zukommen zu lassen. Es besteht damit die Gefahr, dass Whistleblower perspektivisch keine verlässliche Rückmeldung mehr erhalten, sobald sich die freiwillige Praxis ändert. Was heute als Good Practice gilt, darf nicht vom guten Willen einzelner Behörden abhängen – es muss Rechtspflicht sein.

### **Unzureichende Informationspflichten während laufender Verfahren**

Was ebenfalls fehlt, ist eine Verpflichtung der Behörde, den Whistleblower auch während eines länger andauernden Verfahrens proaktiv über den Sachstand zu informieren. Whistleblower befinden sich während dieser Zeit häufig unter erheblichem persönlichem und beruflichem Druck.

---

## Öffentliche Offenlegung

### **Keine ausreichende Verbesserung – ein demokratiepolitisches Versäumnis**

Die öffentliche Offenlegung bildet den demokratischen Kerngehalt des Whistleblowerschutzes. Ohne Whistleblower, die bereit waren, an die Öffentlichkeit zu gehen, wären

LuxLeaks, die Panama Papers und Dieselgate niemals aufgedeckt worden. Dieser demokratiepolitische Schutzzweck wird in der Richtlinie jedoch nicht hinreichend anerkannt und in der deutschen Umsetzung sogar aktiv geschwächt. Die Bedingungen für eine geschützte Offenlegung bleiben eng. Die von WBN und anderen NGOs sowie Rechtswissenschaftlern geforderte Erleichterung öffentlicher Offenlegungen und die Verankerung des gesellschaftlichen und demokratischen Mehrwerts als eigenständiger Abwägungsfaktor wurden weder auf Ebene der Richtlinie noch in der deutschen Umsetzung verwirklicht. Der Schutz bei Offenlegungen sollte auf alle Fälle erstreckt werden, in denen eine Offenlegung geeignet ist, das öffentliche Interesse zu schützen.

### **Mindeststandard, nicht Obergrenze**

Die Europäische Kommission sollte ihre bisherige Auslegung von Art. 15, wie sie den Mitgliedstaaten über die Expertenarbeitsgruppe vermittelt wurde, überprüfen und klarstellen, dass die in Art. 15 genannten Bedingungen einen Mindeststandard darstellen, nicht eine Obergrenze, über die hinaus Mitgliedstaaten den Schutz nicht ausdehnen dürfen. Eine restriktive Auslegung beschneidet die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, weitere Formen der Offenlegung im öffentlichen Interesse zu schützen, und steht im Widerspruch zu Art. 25 der Richtlinie, der es den Mitgliedstaaten ausdrücklich erlaubt, günstigere Regelungen beizubehalten oder einzuführen. Sie riskiert zudem eine Divergenz zur Rechtsprechung des EGMR zu Whistleblowing und Meinungsfreiheit sowie zu Art. 11 der EU-Grundrechtecharta.

### **Inkohärenz mit der EU-Geschäftsgeheimnisrichtlinie**

Besonders augenfällig ist der Widerspruch zur EU-Geschäftsgeheimnisrichtlinie (Richtlinie (EU) 2016/943), die in Art. 5 lit. b die Offenlegung eines Geschäftsgeheimnisses zum Schutz des öffentlichen Interesses ausdrücklich erlaubt und schützt. Während die Geschäftsgeheimnisrichtlinie damit einen weiteren Schutzrahmen für öffentliche Offenlegungen bietet, bleibt die Whistleblowerschutz-Richtlinie als das speziellere Instrument hinter diesem Standard zurück – einem potenziellen Whistleblower schwer erklärbar. Inkohärenz im EU-Recht, die durch eine ausdrückliche Harmonisierung behoben werden sollte.

### **Richtlinie bleibt hinter EGMR-Rechtsprechung zurück**

Im Urteil *Halet gegen Luxemburg* hat der EGMR klargestellt, dass öffentliche Offenlegungen als wesentliche Ausübung der Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK zu schützen sind und dass der gesellschaftliche Mehrwert der enthüllten Information ein eigenständiger Abwägungsfaktor ist. Die Richtlinie und erst recht die deutsche Umsetzung bleiben hinter diesem Standard zurück.

### **Richtlinienwidrige Einschränkung von Offenlegungen durch HinSchG**

WBN hat in zwei Beschwerden seiner Vorsitzenden Annegret Falter bei der Europäischen Kommission konkrete Verstöße des HinSchG gegen die Richtlinie geltend gemacht:

Zur verengten Prognoseentscheidung: Nach Art. 15 Abs. 1 lit. b Ziff. ii der Richtlinie hat ein Whistleblower Anspruch auf Schutz bei einer Offenlegung, wenn er hinreichenden

Grund zu der Annahme hatte, dass aufgrund der besonderen Umstände des Falles geringe Aussichten bestehen, dass wirksam gegen den Verstoß vorgegangen wird. § 32 Abs. 1 Nr. 2 lit. c HinSchG verengt diesen Tatbestand erheblich: Schutz wird nur gewährt, wenn geringe Aussichten bestehen, dass die externe Meldestelle wirksame Folgemaßnahmen nach § 29 einleiten wird. Wenn etwa nicht die externe Meldestelle selbst, sondern eine nachgelagerte Ermittlungsbehörde in einer Sonderbeziehung zum Urheber des Verstoßes steht, bietet § 32 Abs. 1 Nr. 2 lit. c HinSchG keinen Schutz.

Zum pauschalen Verbot unrichtiger Informationen: In § 32 Abs. 2 HinSchG heißt es: „Das Offenlegen unrichtiger Informationen über Verstöße ist verboten.“ Das Schutzsystem der Richtlinie beruht auf dem Grundsatz des guten Glaubens – nicht auf dem Grundsatz der objektiven Richtigkeit. Das pauschale Verbot des § 32 Abs. 2 HinSchG entfaltet eine Einschüchterungswirkung auf gutgläubige Whistleblower. Es ist im Sinne des Schutzes gutgläubiger Whistleblower zu präzisieren.

---

## Schutzmaßnahmen und Abhilfe bei Repressalien

### **Beweislastumkehr: wichtige Errungenschaft, aber kein Allheilmittel.**

Die in § 36 Abs. 2 HinSchG verankerte Beweislastumkehr ist eine wichtige Errungenschaft. Ohne sie müssten Whistleblower vor Gericht nachweisen, dass eine Kündigung, Versetzung oder andere Benachteiligung gerade wegen ihrer Meldung erfolgt ist – ein Beweis, der in der Praxis kaum zu führen ist, da Arbeitgeber Repressalien regelmäßig hinter betrieblichen Gründen verbergen. Dennoch suche einige Arbeitgeber nach wie vor Wege, Whistleblower unter einem anderen Vorwand zu entlassen oder beruflich zu marginalisieren. Dabei nutzen sie ihre wirtschaftliche Überlegenheit, um Verfahren in die Länge zu ziehen und Whistleblower zu zermürben.

### **Fehlender Katalog von Repressalienbeispielen**

Während Art. 19 der Richtlinie mit einem detaillierten Katalog von Beispielen den Begriff der Repressalie verdeutlicht, begnügt sich § 36 Abs. 1 S. 1 HinSchG mit einer bloßen Generalklausel. Die verhaltenssteuernde Wirkung einer Generalklausel mit konkreten gesetzlichen Beispielen ist erheblich größer als die einer bloßen Generalklausel. Diese Umsetzungstechnik hat Annegret Falter (Vorsitzende von WBN) gegenüber der Europäischen Kommission förmlich bemängelt.

### **Kein Anspruch auf vollständige Wiedergutmachung**

Art. 21 Abs. 8 der Richtlinie schreibt eine vollständige Wiedergutmachung des erlittenen Schadens des Whistleblowers vor. Erwägungsgrund 94 stellt dabei ausdrücklich klar, dass dies auch den Ersatz immaterieller Schäden umfassen muss. Das Hinweisgeber-schutzgesetz kommt dieser Anforderung nicht nach, wie die WBN-Vorsitzende Annegret Falter in ihrer Beschwerde bei der Europäischen Kommission dargelegt hat. Dies ist in der Praxis besonders gravierend: Whistleblowing-Verfahren dauern häufig Jahre, sind mit erheblicher psychischer Belastung verbunden und können zu dauerhaften

Beeinträchtigungen der Gesundheit und der sozialen Teilhabe führen. Genau diese Schäden – die oft schwersten und am nachhaltigsten wirkenden – bleiben nach dem HinSchG ohne Wiedergutmachung, weil sie i.d.R. keine Vermögensschäden im juristischen Sinne darstellen.

Zudem schließt § 37 Abs. 2 HinSchG aus, dass ein Verstoß gegen das Repressalienverbot einen Anspruch auf Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses oder beruflichen Aufstieg begründet. Diese Regelung steht im Widerspruch zur geforderten vollständigen Wiedergutmachung und wurde ebenfalls von Annegret Falter bei der Europäischen Kommission beanstandet.

### **Keine Sanktionierung mutwilliger Gerichtsverfahren**

Art. 23 Abs. 1 lit. c der Richtlinie schreibt ausdrücklich Sanktionen für das Anstrengen mutwilliger Gerichtsverfahren gegen Whistleblower vor. Das HinSchG enthält keine entsprechende eigenständige Sanktionsregelung. Die Europäische Kommission hat das Fehlen einer spezifischen Sanktionsregelung im Vertragsverletzungsverfahren C-149/23 ausdrücklich beanstandet und in ihrem Umsetzungsbericht vom Juli 2024 festgestellt, dass mehrere Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, die Sanktionen für mutwillige Verfahren nicht korrekt umgesetzt haben, indem sie keine spezifische Sanktion vorgesehen oder keinen Querverweis auf einschlägige Rechtsvorschriften aufgenommen haben.

### **Einrichtung eines Unterstützungsfonds angebracht**

Weder auf nationaler noch auf EU-Ebene existiert ein Unterstützungsfonds für Whistleblower. WBN und andere zivilgesellschaftliche Organisationen empfehlen seit Jahren die Einrichtung eines solchen Fonds, der sich unter anderem aus Straf- und Bußgeldzahlungen speisen könnte, die auf Basis erfolgreicher Whistleblowing-Fälle an den Staat geleistet wurden. Er sollte Rechtsberatung, psychologische Unterstützung, Kompensation bei Einkommensausfällen sowie Hilfe bei der beruflichen Rehabilitation umfassen.

### **Unzureichender Schutz bei der Beratung durch NGOs**

Potenzielle Hinweisgeber, die sich ratsuchend an zivilgesellschaftliche Organisationen wie Whistleblower-Netzwerk wenden, riskieren in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten, dass dies als ungeschützte Offenlegung gewertet wird. Das ist ein gravierendes strukturelles Problem, denn die vertrauliche Inanspruchnahme unabhängiger Beratung ist häufig Voraussetzung dafür, dass Whistleblower informierte Entscheidungen treffen können. Viele Whistleblower wenden sich dafür im ersten Schritt bevorzugt an nicht-staatliche Stellen. Wer in dieser Situation deren Beratung nicht in Anspruch nehmen kann, ohne seinen Schutz zu verlieren, wird im Zweifel schweigen. Auch nach einer Meldung entsteht häufig weiterer Unterstützungsbedarf, insbesondere bei drohenden arbeitsrechtlichen Konflikten, psychosozialen Belastungen oder wenn der gemeldete Sachverhalt komplexe rechtliche Fragen aufwirft.

Die Europäische Kommission muss daher klarstellen, dass die Inanspruchnahme vertraulicher Beratung bei zivilgesellschaftlichen Organisationen, Gewerkschaften und Berufsverbänden keine öffentliche Offenlegung im Sinne der Richtlinie darstellt und weder

den Vertraulichkeitsschutz noch den Schutz vor Repressalien noch den Zugang zu Rechtsbehelfen beeinträchtigt. Darüber hinaus muss der Schutz nicht nur für die beratenen Whistleblower gelten, sondern auch für die beratenden Organisationen und Personen selbst.

---

## Weitere Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Richtlinie

### **Ein europäischer Beauftragter für Whistleblowing**

Auf EU-Ebene fehlt eine unabhängige Institution, die die Einhaltung der Schutzstandards für Whistleblower systematisch überwacht, die Arbeit der nationalen Behörden koordiniert und als Anlaufstelle für grundsätzliche Fragen des Whistleblowerschutzes dient. Die nationalen externen Meldestellen arbeiten weitgehend isoliert voneinander; ein systematischer Erfahrungsaustausch findet nicht ausreichend statt. Gemeinsame Standards für Folgemaßnahmen, Rückmeldepflichten oder den Umgang mit grenzüberschreitenden Fällen fehlen. Die Kommission selbst ist als politisches Organ nur begrenzt in der Lage, die laufende Umsetzung im Detail zu begleiten.

WBN empfiehlt daher, die Einrichtung eines unabhängigen europäischen Beauftragten für Whistleblowing zu prüfen, nach dem Vorbild des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDPS), der die Einhaltung der Datenschutzvorschriften auf EU-Ebene überwacht und über den Europäischen Datenschutzausschuss (EDPB) die einheitliche Anwendung der DSGVO durch die nationalen Datenschutzbehörden koordiniert. Ein solcher Beauftragter könnte die einheitliche Auslegung und Anwendung der Richtlinie fördern, den Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Behörden institutionalisieren, Leitlinien und Best-Practice-Standards entwickeln, grenzüberschreitende Fälle koordinieren und dem Europäischen Parlament und der Kommission regelmäßig über den Stand des Whistleblowerschutzes in der EU berichten. Die Einrichtung eines Netzwerks nationaler Whistleblowing-Behörden unter dem Dach eines solchen Beauftragten, einschließlich der Behörden in EU-Kandidatenländern, würde zudem das Peer-Learning zwischen Mitgliedstaaten auf eine institutionelle Grundlage stellen, die über die bisherige, punktuelle Zusammenarbeit im Rahmen der Expertengruppe hinausgeht.

Der Beauftragte für Whistleblowing könnte zudem als Anlauf- und Koordinierungsstelle auf EU-Ebene für Whistleblower fungieren, die Missstände mit grenzüberschreitendem Bezug melden wollen. Gerade bei Fällen, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen oder bei denen Whistleblower begründete Zweifel an der Unabhängigkeit der nationalen Behörden haben, wäre eine solche europäische Anlaufstelle von erheblichem Wert.

Schließlich könnte er die Verantwortung für die verpflichtende Evaluation der Richtlinie übernehmen: die Erhebung, Analyse und Veröffentlichung vergleichbarer nationaler Daten zur Umsetzung und Wirksamkeit des Whistleblowerschutzes koordinieren, den Aufbau durchsuchbarer Falldatenbanken vorantreiben und sicherstellen, dass die

Evaluation nicht nur behördliche Meldezahlen erfasst, sondern auch die Wirksamkeit interner Meldesysteme bei Unternehmen einbezieht.

## Schlussbetrachtung

Whistleblowerschutz ist weit mehr als eine bürokratische Pflichtübung; er ist eine tragende Säule demokratischer und rechtsstaatlicher Gesellschaften. Überall dort, wo formale Kontrollinstanzen versagen und Machtmissbrauch im Verborgenen agiert, sind es oft mutige Einzelpersonen, die unter erheblichem persönlichem Risiko Missstände aufdecken. Diese Menschen benötigen nicht nur rechtliche Absicherung, sondern auch gesellschaftliche Anerkennung und institutionelle Unterstützung.

Zwar markiert die Richtlinie (EU) 2019/1937 einen historischen Meilenstein, doch fällt die Bilanz nach fünf Jahren ernüchternd aus: Die Kernziele wurden nur teilweise erreicht. Während sich die Rechtsdurchsetzung moderat verbessert hat, bleibt der tatsächliche Schutz von Whistleblowern hinter den eigenen Ambitionen zurück. Mehrere Mitgliedstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, haben ihren Umsetzungsspielraum zum Nachteil der Whistleblower genutzt und das Schutzversprechen der Richtlinie stellenweise ausgehöhlt. Die Europäische Kommission hat diesen Fehlentwicklungen bisher nicht mit der gebotenen Konsequenz entgegengewirkt.

Was jetzt gebraucht wird, ist ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Whistleblowerschutz auf europäischer Ebene: weg von der Annahme, dass ein Rechtsrahmen auf dem Papier ausreicht, hin zu einer aktiven Durchsetzungs-, Unterstützungs- und Evaluationskultur. Das bedeutet u.a. Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten, verbindliche Leitlinien, die den zulässigen Auslegungsspielraum der Mitgliedstaaten begrenzen sowie Evaluations- und Berichtspflichten.

Whistleblower-Netzwerk e.V. steht der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und allen an der Weiterentwicklung der Richtlinie Beteiligten für vertiefende Gespräche, die Übermittlung weiterer Unterlagen und die Mitwirkung an konkreten Reformvorschlägen zur Verfügung.

## Über Whistleblower-Netzwerk e.V.

Whistleblower-Netzwerk e.V. (WBN) ist die einzige auf Whistleblowerschutz spezialisierte Nichtregierungsorganisation in Deutschland. Als überparteilicher und gemeinnütziger Verein setzt sich WBN seit seiner Gründung im Jahr 2006 für die Verbesserung des rechtlichen Schutzes und des gesellschaftlichen Ansehens von Whistleblowern ein. Dank seiner Expertise hat sich der Verein zu einem gefragten Ansprechpartner für Politik, Medien, Wissenschaft und Wirtschaft entwickelt.

Die Arbeit von WBN umfasst vier Bereiche: die **Veränderung rechtlicher und politischer Strukturen** durch Expertisen, Stellungnahmen und Mitwirkung in Gesetzgebungsverfahren, unter anderem waren Vorsitzende und Geschäftsführer von WBN Sachverständige in den öffentlichen Anhörungen des Bundestags-Rechtsausschusses zum Hinweisgeberschutzgesetz; **Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit** einschließlich Fachveranstaltungen, Workshops in Bildungseinrichtungen; die **Beratung von Whistleblowern**, die WBN auch unmittelbaren Einblick in die praktischen Herausforderungen des geltenden Rechts verschafft; sowie die **Organisationsberatung** von Unternehmen, Behörden und NGOs bei der Einführung und fortlaufenden Optimierung von Whistleblowing-Management-Systemen.

Die Arbeit von WBN wird von einem breiten Netzwerk getragen, das namhafte Juristen, ehemalige Compliance-Beauftragte, Wissenschaftler, frühere Whistleblower und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen umfasst. Dem Beirat gehören unter anderem Prof. Dr. Ninon Colneric, ehemalige Richterin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Wolfgang Nešković, ehemaliger Richter am Bundesgerichtshof und Mitglied im Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr) des Bundestags, sowie Matthias Spielkamp von AlgorithmWatch an. Zu den regelmäßigen Kooperationspartnern gehören Transparency International, Reporter ohne Grenzen und die Gesellschaft für Freiheitsrechte. Durch seine Mitwirkung im Whistleblowing International Network (WIN) und in UNCAC-Gremien hat WBN auch internationale Entwicklungen im Blick.

WBN finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen sowie Zuwendungen von Stiftungen und Einzelpersonen und ist in seiner Arbeit unabhängig von staatlichen oder wirtschaftlichen Interessen.