

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen zum Hinweisgeberschutz

A. Problem und Ziel

Das in Artikel 1 des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, als neues Stammgesetz enthaltene Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) nimmt in seinem § 1 Absatz 3 ausdrücklich Beamtinnen und Beamte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 1 des Beamtenstatusgesetzes – BeamtStG) sowie Richterinnen und Richter im Landesdienst (§ 71 des Deutschen Richtergesetzes) aus seinem persönlichen Anwendungsbereich aus. Das HinSchG 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 (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17; im Folgenden: HinSch-RL), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2022/1925 (ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1) geändert worden ist. Der persönliche Anwendungsbereich der HinSch-RL ist allerdings weit definiert und umfasst „Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 45 Absatz 1 AEUV, einschließlich Beamte“ (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a HinSch-RL).

Zur vollständigen Umsetzung der HinSch-RL ist daher eine Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs des HinSchG auf den Personenkreis erforderlich, der nach § 1 Absatz 3 HinSchG ausgeschlossen ist.

Nach § 2 Absatz 1 Nummer 10 HinSchG fallen Äußerungen von Beamtinnen und Beamten des Bundes, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen, in den sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG. Derartige Äußerungen können aber auch von anderen Beamtinnen und Beamten getätigt werden. Auch in diesen Fällen sollten Meldungen nach dem HinSchG möglich sein. § 2 Absatz 1 Nummer 10 HinSchG soll daher auf entsprechende Äußerungen von anderen Beamtinnen und Beamten erweitert werden.

B. Lösung

Um auch Meldungen und Offenlegungen nach dem HinSchG für den bisher durch § 1 Absatz 3 HinSchG ausgeschlossenen Personenkreis zu ermöglichen, bedarf es insbesondere einer Anpassung der ihm obliegenden beamtenrechtlichen Ver-

schwiegenheitspflicht. Der Entwurf sieht daher eine Änderung des § 37 BeamtStG und eine Aufhebung des den persönlichen Anwendungsbereich des HinSchG begrenzenden § 1 Absatz 3 HinSchG vor.

Zudem soll in der Regelung über die Meldung und Offenlegung von Äußerungen von Beamtinnen und Beamten, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen (§ 2 Absatz 1 Nummer 10 HinSchG), die Einschränkung auf Beamtinnen und Beamte des Bundes entfallen, sodass Meldungen und Offenlegungen über andere Beamtinnen und Beamte möglich werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des HinSchG auf den dem § 1 BeamtStG unterfallenden Personenkreis wird zu einer zahlenmäßig nicht genau abschätzbaren Zunahme von Meldungen nach dem HinSchG führen. Die für den Haushalt des Bundes entstehenden Mehrbedarfe an Personal- und Sachmitteln sind von der Darstellung auf Bundestagsdrucksache 20/3442, auf die Bezug genommen wird, mit umfasst. Sämtlicher Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des HinSchG auf den dem § 1 BeamtStG unterfallenden Personenkreis wird zu einer zahlenmäßig nicht genau abschätzbaren Zunahme von Meldungen nach dem HinSchG führen. Der für die Verwaltung daraus entstehende Erfüllungsaufwand ist von der Darstellung auf Bundestagsdrucksache 20/3442, auf die Bezug genommen wird, mit umfasst.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen zum Hinweisgeberschutz*

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Beamtenstatusgesetzes

§ 37 Absatz 2 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 2 wird das Wort „oder“ am Ende gestrichen.
2. In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.
3. Folgende Nummer 4 wird angefügt:
„4. Informationen unter den Voraussetzungen des Hinweisgeberschutzgesetzes an eine zuständige Meldestelle weitergegeben oder offengelegt werden.“

Artikel 2

Änderung des Hinweisgeberschutzgesetzes

Das Hinweisgeberschutzgesetz vom (BGBl. ... I Nr. ...) wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 3 wird aufgehoben.
2. In § 2 Absatz 1 Nummer 10 werden die Wörter „des Bundes“ gestrichen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 14. März 2023

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion
Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion
Christian Dürr und Fraktion

* Dieses Gesetz 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 (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2022/1925 (ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1) geändert worden ist.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das in Artikel 1 des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, als neues Stammgesetz enthaltene Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) nimmt in seinem § 1 Absatz 3 ausdrücklich Beamtinnen und Beamte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 1 des Beamtenstatusgesetzes – BeamtStG) sowie der Richterinnen und Richter im Landesdienst (§ 71 des Deutschen Richtergesetzes) aus seinem persönlichen Anwendungsbereich aus. Das HinSchG 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 (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17; im Folgenden: HinSch-RL), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2022/1925 (ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1) geändert worden ist. Der persönliche Anwendungsbereich der HinSch-RL ist allerdings weit definiert und umfasst „Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 45 Absatz 1 AEUV, einschließlich Beamte“ (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a HinSch-RL).

Zur vollständigen Umsetzung der HinSch-RL ist daher eine Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs des HinSchG auf den Personenkreis erforderlich, der nach § 1 Absatz 3 HinSchG ausgeschlossen ist.

Nach § 2 Absatz 1 Nummer 10 HinSchG fallen Äußerungen von Beamtinnen und Beamten des Bundes, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen, in den sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG. Derartige Äußerungen können aber auch von anderen Beamtinnen und Beamten getätigt werden. Auch in diesen Fällen sollten Meldungen nach dem HinSchG möglich sein. § 2 Absatz 1 Nummer 10 HinSchG soll daher auf entsprechende Äußerungen von anderen Beamtinnen und Beamten erweitert werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Um auch Meldungen und Offenlegungen nach dem HinSchG für den bisher durch § 1 Absatz 3 HinSchG ausgeschlossenen Personenkreis möglich zu machen, bedarf es insbesondere einer Anpassung der ihm obliegenden beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflicht. Der Entwurf sieht daher eine Änderung des § 37 BeamtStG und eine Aufhebung des den persönlichen Anwendungsbereich des HinSchG begrenzenden § 1 Absatz 3 HinSchG vor.

Zudem soll in der Regelung über die Meldung und Offenlegung von Äußerungen von Beamtinnen und Beamten, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen (§ 2 Absatz 1 Nummer 10 HinSchG), die Einschränkung auf Beamtinnen und Beamte des Bundes entfallen, sodass Meldungen und Offenlegungen über andere Beamtinnen und Beamte möglich werden.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich zu den Artikeln 1 und 2 aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 27 des Grundgesetzes (GG) sowie ergänzend als Annexkompetenz des Bundes zu den jeweiligen vom sachlichen

Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs berührten Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes nach den Artikeln 73 und 74 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Er dient der Umsetzung der HinSch-RL.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf ist an die Maßgaben des umzusetzenden Unionsrechts gebunden. Er setzt diese Bestimmungen, soweit möglich, konkret und schonend um.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen dient.

Indem durch den Entwurf Meldungen und Offenlegungen von Informationen unter den Voraussetzungen des Hinweisgeberschutzgesetzes durch Beamtinnen und Beamte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und der Richterinnen und Richter im Landesdienst in den Anwendungsbereich des HinSchG einbezogen werden, leistet er einen Beitrag zur Verwirklichung von Ziel 16 „Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“.

Weitere relevante Nachhaltigkeitsaspekte sind im Entwurf des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, dargestellt. Durch den vorgesehenen Schutz von hinweisgebenden Personen erhöht der Entwurf die Wahrscheinlichkeit, dass Missstände, die der Erreichung dieser Nachhaltigkeitsziele entgegenstehen, aufgedeckt und beseitigt werden.

Der Entwurf folgt damit den Prinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie „(1.) Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und allen Entscheidungen anwenden“ sowie „(2.) Global Verantwortung wahrnehmen“, „(3.) Natürliche Lebensgrundlagen erhalten“, „(4.) Nachhaltiges Wirtschaften stärken“ und „(5.) Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern“.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des HinSchG auf den dem § 1 BeamtStG unterfallenden Personenkreis wird zu einer zahlenmäßig nicht genau abschätzbaren Zunahme von Meldungen nach dem HinSchG führen. Die für den Haushalt des Bundes entstehenden Mehrbedarfe an Personal- und Sachmitteln sind von der Darstellung auf Bundestagsdrucksache 20/3442, auf die Bezug genommen wird, mit umfasst. Sämtlicher Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

4. Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger ergibt sich keine Änderung des Erfüllungsaufwands.

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich keine Änderung des Erfüllungsaufwands.

4.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung ergibt sich durch das Gesetz keine quantifizierbare Änderung des Erfüllungsaufwands. Eine Differenzierung zwischen Erfüllungsaufwand, der durch Meldungen von Beamtinnen und Beamten verursacht wird, und Erfüllungsaufwand, der durch Meldungen anderer Beschäftigter des öffentlichen Dienstes oder Dritter verursacht wird, ist nicht sachgerecht möglich. Etwaiger Erfüllungsaufwand ist mithin bereits im Entwurf des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, berücksichtigt.

5. Weitere Kosten

Es ergibt sich keine Änderung der weiteren Kosten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Weitere Gesetzesfolgen, insbesondere verbraucherpolitische, gleichstellungspolitische und demografische Auswirkungen, sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung dieses Umsetzungsgesetzes kommt nicht in Betracht; auch die dem HinSchG zugrundeliegende HinSch-RL ist nicht befristet.

Die Umsetzung der HinSch-RL wird auf europäischer Ebene evaluiert werden. Die Europäische Kommission wird gemäß Artikel 27 Absatz 3 HinSch-RL die Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften bis zum 17. Dezember 2025 in einem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat bewerten. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission gemäß Artikel 27 Absatz 2 HinSch-RL jährliche Statistiken zu übermitteln, auf deren Grundlage die Evaluierung erfolgt.

Die Bundesregierung wird ihre Berichterstattung zu dieser Evaluation so vorbereiten, dass der Kommission in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland valide quantitative und qualitative Erkenntnisse übermittelt werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Beamtenstatusgesetzes)

Die in § 37 BeamStG für Beamtinnen und Beamte geregelte Verschwiegenheitspflicht ist eine der wichtigsten Pflichten öffentlicher Amtsträger, die zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört. Im Vordergrund steht der Schutz des Amtsgeheimnisses vor der Kenntnisnahme unbefugter Dritter. Darüber hinaus sichert die Amtsverschwiegenheit die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung (Schutz des Informationsflusses nach außen und Festlegung von Standards nach innen). Die Neuregelung in Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 stellt eine Ausnahme zur Amtsverschwiegenheit dar und dient der Umsetzung der HinSch-RL, dessen Anwendungsbereich auch Beamtinnen und Beamte erfasst. Unter den Voraussetzungen des HinSchG greift die Ausnahmeregelung ein und die Beamtin beziehungsweise der Beamte verletzt nicht die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit. Nur sofern die Meldung oder Offenlegung nach dem HinSchG geschützt ist, liegt ein Verstoß gegen die Pflicht zur Verschwiegenheit nicht vor.

Zu Artikel 2 (Änderung des Hinweisgeberschutzgesetzes)

Zu Nummer 1

Durch die Änderung des § 37 BeamStG in Artikel 1 ist die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und der Richterinnen und Richter im Landesdienst in den persönlichen Anwendungsbereich des HinSchG möglich.

Die für diesen Personenkreis in § 1 Absatz 3 HinSchG vorgesehene Ausnahme vom persönlichen Anwendungsbereich des HinSchG kann damit in Umsetzung der HinSch-RL entfallen.

Zu Nummer 2

Das HinSchG beschränkt die Möglichkeit zur Meldung und Offenlegung von Äußerungen von Beamtinnen und Beamten, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen, auf Äußerungen von Beamtinnen und Beamten „des Bundes“. Durch Streichung dieser Einschränkung, sollen auch entsprechende Äußerungen von anderen Beamtinnen und Beamten in den sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG einbezogen werden.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Das HinSchG soll (mit Ausnahme der Verordnungsermächtigung in § 41 HinSchG) einen Monat nach Verkündung in Kraft treten. Wenn das vorliegende Gesetz wie vorgesehen in der Phase zwischen Verkündung und Inkrafttreten des HinSchG in Kraft tritt, kann es das verkündete HinSchG schon ändern. Das HinSchG tritt dann bereits geändert in Kraft.