

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 387

Hinweisgeberschutz

Anspruch und Wirklichkeit legislativer Maßnahmen

Von

Tobias Rieger



Duncker & Humblot · Berlin

TOBIAS RIEGER

Hinweisgeberschutz

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Matthias Jacobs, Hamburg
Prof. Dr. Rüdiger Krause, Göttingen
Prof. Dr. Sebastian Krebber, Freiburg
Prof. Dr. Thomas Lobinger, Heidelberg
Prof. Dr. Markus Stoffels, Heidelberg
Prof. Dr. Raimund Waltermann, Bonn

Band 387

Hinweisgeberschutz

Anspruch und Wirklichkeit legislativer Maßnahmen

Von

Tobias Rieger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0227
ISBN 978-3-428-19440-7 (Print)
ISBN 978-3-428-59440-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Lieben

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg unter dem Titel „Don’t Shoot the Messenger – Anspruch und Wirklichkeit des Hinweisgeberschutzgesetzes“ als Dissertation angenommen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden bis Mai 2024 berücksichtigt.

Für die Betreuung meines Promotionsvorhabens möchte ich Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph Weber als meinem Doktorvater herzlich danken. Er war nicht nur mein akademischer Lehrer, sondern stand auch für persönliche Gespräche jederzeit bereit und prägte mich fachlich wie menschlich bereits in meinen Jahren als studentische Hilfskraft an seinem Lehrstuhl und nun auch während meiner Promotionszeit. Herrn Prof. Dr. Martin Diller gilt ebenfalls ein herzlicher Dank für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein großer Dank gilt neben Herrn Alexander Feuerstein insbesondere Herrn Dr. Nils Herpich für die wertvollen Anmerkungen und Anregungen zu meiner Arbeit. Meiner Mutter und meiner Schwester, meinen Freunden und Freundinnen danke ich für die Unterstützung, die aufmunternden Gespräche und Mutzusprachen.

Meiner Lebensgefährtin Hannah Hartwig gebührt besonderer Dank nicht nur für die ausdauernde Endkorrektur meiner Arbeit, sondern auch und insbesondere für ihre liebevolle, geduldige und verständnisvolle Unterstützung in jeder Hinsicht durch die vergangenen Jahre.

Allen Vorgenannten soll diese Arbeit gewidmet sein.

Fürth, im Dezember 2024

Tobias Rieger

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	25
-------------------------	----

Kapitel 1

Whistleblowing – Begriff, Phänomen und Auswirkungen auf die Gesellschaft	29
A. Beispiele zur Einführung	29
I. Challenger-Katastrophe – Roger Boisjoly	29
II. BSE-Fall – Margrit Herbst	31
III. Mängel in der Altenpflege – Brigitte Heinisch	32
IV. Überwachung durch die NSA – Edward Snowden	33
V. Bottroper Apotheker-Skandal – Martin Porwoll und Maria-Elisabeth Klein ..	35
VI. Panama Papers – John Doe	36
B. Terminologie des Whistleblowings	37
I. Etymologie	37
II. Whistleblowing im deutschen Sprachgebrauch – Widerspruch von Übersetzung und Wortsinn	40
III. Definitionsversuche und Begriffsklärung	42
1. Whistleblowing	42
2. Abgrenzungen	46
3. Whistleblower	48
4. Abgrenzungen	50
IV. Zwischenergebnis	54
C. Whistleblowing – Formen, Situationen und Dilemmata	56
I. Gegenstände des Whistleblowing-Aktes – Konfliktlagen	56
II. Adressaten des Whistleblowings – Internes, externes und öffentliches Whistleblowing	59
1. Internes Whistleblowing	60
2. Externes Whistleblowing	61
3. Öffentliches Whistleblowing	63
4. Exkurs: WikiLeaks und Julian Assange	63
III. Art und Weise des Whistleblowings – offenes, vertrauliches oder anonymes Whistleblowing	65

IV.	Formen der Regulierung – passiver Whistleblowerschutz oder aktive Whistleblowing-Förderung	66
V.	Interessenskonflikte und Motivationslage – zur Person des Whistleblowers	68
VI.	Konsequenzen für Whistleblower	73
D.	Gesellschaft und Whistleblowing	75
I.	Gesellschaftliche Wahrnehmung des Whistleblowings	75
II.	Whistleblowing im Unternehmens- und Organisationskosmos	78
III.	Whistleblowing aus einer rechtsstaatlichen Perspektive	84
IV.	Gesellschaftliche Auswirkungen des Whistleblowings – Interessen, Chancen und ein Plädoyer	88
E.	Conclusio	92

Kapitel 2

Rechtslage für Whistleblower in Deutschland vor Erlass der Whistleblowing-Richtlinie

A.	Whistleblowing im Normgefüge	93
I.	Internationales Recht, Europarecht	94
1.	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	94
2.	Europäische Menschenrechtskonvention	95
3.	Charta der Grundrechte der Europäischen Union	98
II.	Verfassungsrecht	99
1.	Grundrechte im Privatrechtsverhältnis, speziell im Arbeitsverhältnis	99
2.	Zu den einzelnen Grundrechten	103
a)	Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG)	103
aa)	Schutzbereich	103
bb)	Schranken	107
b)	Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 Var. 2 GG)	111
c)	Petitionsgrundrecht (Art. 17 GG)	114
d)	Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG)	116
e)	Berufsfreiheit bzw. unternehmerische Freiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	117
3.	Sonstiges Verfassungsrecht	118
a)	Staatsbürgerliche Rechte und Pflichten (Art. 2 Abs. 1 i. V.m. Art. 20 Abs. 3 GG)	119
b)	Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)	120
c)	Widerstandsrecht (Art. 20 Abs. 4 GG)	121
III.	Arbeitsrecht	122
1.	Rechte und Pflichten im Arbeitsverhältnis	122
a)	Treue- und Loyalitätspflicht des Arbeitnehmers – was übrigbleibt: Die Rücksichtnahmepflicht	124

b) Verschwiegenheitspflicht	125
c) Pflicht zur Wahrung der betrieblichen Ordnung und des Betriebsfriedens	127
d) Pflicht zur Schadensabweitung und zur Interessenwahrung	128
e) Informationspflicht	129
2. Normen im Arbeitsrecht	130
a) Melderechte	130
aa) Beschwerderecht aus § 17 Abs. 2 ArbSchG	130
bb) Beschwerderecht aus §§ 84, 85 BetrVG	132
cc) Beschwerderechte aus §§ 13, 27 AGG	134
b) Meldepflichten	134
aa) Meldepflicht aus § 16 Abs. 1 ArbSchG	134
bb) Meldepflichten der Betriebsbeauftragten	135
c) Sanktionsmöglichkeiten und ihre Grenzen	135
aa) Außerordentliche Kündigung nach § 626 BGB	135
bb) Verhaltensbedingte Kündigung nach § 1 KSchG	136
cc) Maßregelungsverbot aus § 612a BGB	137
d) Sonstige Normen	141
aa) Weisungsrecht aus § 106 GewO	141
bb) Unternehmensinterne Ethikrichtlinien	143
3. Zwischenergebnis	146
IV. Sektorspezifische Normen	146
1. Finanzsektor	147
a) Meldung von Verstößen nach § 4d FinDAG	147
b) Kontrollverfahren nach § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG	147
c) Berichtsmöglichkeiten nach §§ 6 Abs. 5, 53 Abs. 1 GwG	148
d) Weitere Vorschriften	148
2. Umweltschutz und weiterer Arbeitsschutz	149
3. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz	150
4. Wehrbeauftragtengesetz	150
V. Strafrecht	151
VI. Zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	153
1. Verfassungsrechtlicher Schutz	153
2. Schutz von Geschäftsgeheimnissen nach dem GeschGehG	154
3. Whistleblowing im GeschGehG	158
4. Strafrechtlicher Schutz	160
VII. Datenschutzrecht	160
1. Zulässigkeit der Datenverarbeitung	161
2. Datenschutzrechtliche Grundsätze für Meldesysteme	164
3. Unterrichtungspflicht, Informations- und Auskunftsanspruch	165
4. Löschungspflichten und damit einhergehende Probleme	167

5. Beschwerderecht aus Art. 77 DS-GVO	168
VIII. Besonderheiten in öffentlichem Dienst und Beamtenverhältnis	168
1. Besonderheiten im öffentlichen Dienst	169
2. Besonderheiten im Beamtenverhältnis	170
a) Besonderheiten aus dem Dienstpflichtenkatalog	171
aa) Amtsverschwiegenheitspflicht	171
bb) Wohlverhaltenspflicht	173
cc) Remonstrationspflicht	173
b) Grundrechte im Beamtenverhältnis	174
c) Einfachgesetzliche Rechte im Beamtenverhältnis	176
d) Folgen von Whistleblowing im Beamtenverhältnis	177
IX. Zu den Differenzierungsmöglichkeiten	177
B. Whistleblowing in der Rechtsprechung	178
I. Reichsarbeitsgericht – zur Einführung	179
II. Rechtsprechung vor 2001	179
1. BAG, Urteil vom 05.02.1959 – 2 AZR 60/56, Der Speditionsfall	179
2. BAG, Urteil vom 18.06.1970 – 2 AZR 369/69, Die Verwaltungsangestellte	180
3. BAG, Urteil vom 14.12.1972 – 2 AZR 115/72, Der Strahlenschutzbeauftragte	181
4. BAG, Urteil vom 04.07.1991 – 2 AZR 80/91, Die Steuerfahndung	182
III. BVerfG, Kammerbeschluss vom 02.07.2001 – 1 BvR 2049/00	183
IV. Rechtsprechung nach 2001	184
1. BAG, Urteil vom 03.07.2003 – 2 AZR 235/02, Der Sozialarbeiter	185
2. BAG, Urteil vom 07.12.2006 – 2 AZR 400/05, Der Krankenwagenfahrer	187
V. EGMR, Urteil vom 12.02.2008 – 14277/04, Guja v. Moldova	188
VI. EGMR, Urteil vom 21.07.2011 – 28274/08, Heinisch v. Germany	192
1. Sachverhalt	192
2. Verfahrensgang	193
3. Entscheidung des EGMR	195
VII. Rechtsprechung nach „Heinisch“	197
1. LAG Köln, Urteil vom 02.02.2012 – 6 Sa 304/11	197
2. LAG Köln, Urteil vom 05.07.2012 – 6 Sa 71/12	198
3. BAG, Urteil vom 27.09.2012 – 2 AZR 646/11	199
4. BAG, Urteil vom 15.12.2016 – 2 AZR 42/16	200
5. LAG Baden-Württemberg, Urteil vom 20.12.2018 – 17 Sa 11/18	202
6. BAG, Urteil vom 16.12.2021 – 2 AZR 235/21	206
VIII. EGMR, Urteil vom 16.02.2021 – 23922/19, Gawlik v. Liechtenstein	207
1. Sachverhalt und Verfahrensgang	207
2. Entscheidung des EGMR	210
3. Resonanz und Einordnung	212

IX.	EGMR, Urteil vom 14.02.2023 – 21884/18, Halet v. Luxembourg	213
1.	Zu den Guja-Kriterien in der Halet-Entscheidung	215
2.	Resonanz und Einordnung	217
C.	Legislative Initiativen in Deutschland	219
I.	16. Wahlperiode, Kabinett Merkel I	220
1.	Ein neuer § 612a BGB	220
2.	Stellungnahmen	221
II.	17. Wahlperiode, Kabinett Merkel II	222
1.	Antrag der Fraktion DIE LINKE	222
2.	Antrag Land Berlin und Freie und Hansestadt Hamburg	223
3.	Gesetzentwurf der Fraktion der SPD	223
4.	Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	225
5.	Beschlussempfehlung und Bericht Ausschuss für Arbeit und Soziales sowie zweite Beratung im Deutschen Bundestag	226
III.	18. Wahlperiode, Kabinett Merkel III	227
1.	Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	228
2.	Antrag der Fraktion DIE LINKE	229
3.	Beschlussempfehlung und Bericht sowie Plenarberatung	230
IV.	19. Wahlperiode, Kabinett Merkel IV	232
1.	Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Verbindung mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Geschäftsheimnis-RL	232
2.	Bundestagsdebatten sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses	233
D.	Zusammenfassung der Rechtslage von Whistleblowern vor Erlass der WBRL	235

*Kapitel 3***Die Whistleblowing-Richtlinie** 237

A.	Entwicklungsprozess zur Whistleblowing-Richtlinie	237
I.	Europarat: Parlamentarische Versammlung und das Ministerkomitee	238
II.	Institutionen der Europäischen Union	242
B.	Vorschlag für eine Richtlinie vom 23. April 2018 (2018/0106 COD)	245
C.	Whistleblowing-Richtlinie – Ein Überblick	248
I.	Zielsetzung der Richtliniengabe	249
II.	Rechtlicher Rahmen bzw. Rechtsgrundlagen	250
III.	Inhalte der Richtlinie im Überblick	251
1.	Persönlicher Anwendungsbereich	251
2.	Sachlicher Anwendungsbereich	253

3. Schutzworaussetzungen	255
4. Meldekanäle	258
5. Schutzmaßnahmen	263
6. Weitere Regelungen	265
IV. Verhältnis zu anderen Rechtsakten	267
V. Harmonisierung und Umsetzungsspielräume	269
1. Vertraulichkeit und Datenschutz	269
2. Zum Betrieb der Meldekanäle	270
3. Anonyme Meldungen	271
4. Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs	272
5. Nicht rechtswidrige Verstöße	273
6. Weitere Themenkomplexe	274
VI. Resonanz	275
D. Die Richtlinie im Verhältnis zu den „Guja-Kriterien“ des EGMR	276
I. Die Guja-Kriterien und ihr Verhältnis zum „neuen“ Whistleblowing-Recht	277
II. Mögliche Folgen der Diskrepanzen	280
E. Zwischenergebnis	282

Kapitel 4

Die Umsetzung der Whistleblowing-Richtlinie	283
A. Umsetzungsherausforderungen	283
I. Resonanz zur Richtlinie von Bundesregierung und Bundesrat	283
II. Artikel- oder Stammgesetz	284
III. Verfassungswidrigkeit einer Eins-zu-eins-Umsetzung?	285
B. Umsetzungsprozess	288
I. Umsetzungsentwurf „GroKo“ – 19. Wahlperiode, Kabinett Merkel IV	292
II. Vertragsverletzungsverfahren	296
III. Zwischenzeitlich: Unmittelbare Wirkung der Richtlinie?	298
IV. Umsetzungsentwurf „Ampel“ – 20. Wahlperiode, Kabinett Scholz	301
1. Referentenentwurf	301
2. Regierungsentwurf	303
3. Bundesrat: Ausschüsse und 1. Lesung	304
4. Bundestag: 1. Lesung	305
5. Rechtsausschuss: Anhörung und Beschlussempfehlung	306
6. Bundestag 2. und 3. Lesung	307
7. Weiteres Bundesratsverfahren	309
8. Weiteres Verfahren, Bundestag	310
9. Rechtsausschuss: Anhörung und Beschlussempfehlung	312

10. Vermittlungsausschuss	313
11. Beratung und Beschlüsse in Bundestag und Bundesrat	318
12. Das Gesetz	320
V. Presseschau	320
C. Umsetzungsergebnis – das Hinweisgeberschutzgesetz im Überblick	322
I. Artikel 1: Das Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG	322
1. Abschnitt 1 – Allgemeine Vorschriften	323
2. Abschnitt 2 – Meldungen	324
a) Unterabschnitt 1: Grundsätze	324
b) Unterabschnitt 2: Interne Meldungen	325
c) Unterabschnitt 3: Externe Meldestellen	328
d) Unterabschnitt 4: Externe Meldungen	330
3. Abschnitt 3 – Offenlegung	331
4. Abschnitt 4 – Schutzmaßnahmen	331
5. Abschnitt 5 – Sanktionen	333
II. Artikel 2 bis 9: Weitere Gesetzesänderungen	334

*Kapitel 5***Zum Hinweisgeberschutzgesetz** 336

A. Einzelne Regelungsbereiche, ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht und mögliche praktische Auswirkungen	336
I. Zum Anwendungs- und Schutzbereich	336
1. Hinweisgebende Personen, § 1 Abs. 1 HinSchG	336
2. Weiterer persönlicher Anwendungsbereich, § 1 Abs. 2 HinSchG	339
3. Sachlicher Anwendungsbereich	340
a) § 2 Abs. 1 Nrn. 1, 2 HinSchG – Straf- und bußgeldbewehrte Verstöße ..	340
b) § 2 Abs. 1 Nr. 10 HinSchG – Verstöße gegen die Pflicht zur Verfassungstreue	342
c) Verstoß im Anwendungsbereich des HinSchG	344
d) AGG-Verstöße	345
II. Zu den Meldestellen und -kanälen	346
1. Keine Privilegierung durch Meldung bei Strafverfolgungsbehörden	347
2. Keine Privilegierung durch Meldung an Betriebs- oder Personalräte	348
3. Wahlfreiheit und eine „Sollte-Vorschrift“ mit Einschränkungen	350
4. Anreize – Bevorzugungsregel interner Meldestellen	353
5. Kanäle zur Abgabe und Bearbeitung anonymer Meldungen	355
6. Streithema „Konzernlösung“	357

III.	Strenge Voraussetzungen für Offenlegungen	364
1.	§ 32 Abs. 1 Nr. 1 – Externe Meldung	365
2.	§ 32 Abs. 1 Nr. 2 – Hinreichender Grund zur Annahme besonderer Umstände	367
a)	Gefährdung öffentlichen Interesses	368
b)	Zu befürchtende Repressalien bei externer Meldung	371
c)	Besondere Umstände	371
3.	Die Strafanzeige als Offenlegung?	373
4.	Die Verbotsnorm des § 32 Abs. 2 HinSchG	375
IV.	Zum Gegenstand der Meldung	376
1.	„Verstoß“-Begriff und die Anforderungen an „Informationen“	376
a)	Zum Verstoß	376
b)	Zu den Informationen	378
c)	Missbrauchskontrolle	379
d)	Zu den Anforderungen an den „hinreichenden Grund zur Annahme“ ..	380
2.	Schutz von Staatsgeheimnissen	385
a)	Nationale Sicherheit und wesentliche Sicherheitsinteressen des Staates	385
b)	Nachrichtendienste und ähnliche Behörden	387
c)	Vergaberecht und sicherheitsrelevante Aufgaben	388
d)	Verschlussachen	388
aa)	Zur Einstufung von Verschlussachen	390
bb)	VS-NUR FÜR DEN DIENSTGERBAUCH	391
cc)	Zur Einstufungspraxis in Deutschland	392
dd)	Einordnung	395
e)	Zwischenfazit	396
3.	Verschwiegenheitsverpflichtungen und sonstiger Geheimnisschutz	397
a)	Ausgenommen: Wirtschaftsprüfer und Steuerberater	397
b)	Verhältnis zum GeschGehG	401
V.	Zu den Schutzdimensionen	404
1.	Vertraulichkeit und Datenschutz	405
a)	Zur Verarbeitung personenbezogener Daten nach § 10 HinSchG	406
b)	Zum Vertraulichkeitsgebot und seinen Ausnahmen	407
c)	Einschränkung der datenschutzrechtlichen Auskunfts- und Informationsrechte	410
d)	Zur Dokumentationspflicht nach § 11 HinSchG	416
2.	Zum Repressalienverbot	418
3.	Keine Umsetzung des Art. 21 Abs. 6 WBRL	420
4.	Beweislastregel nach § 36 Abs. 2 HinSchG	422
5.	Streichung des Schadensersatzanspruchs für immaterielle Schäden	426
6.	Begrenzung des Anspruchsumfangs in § 37 Abs. 2 HinSchG	428

7. Zum Schadensersatz nach einer Falschmeldung gem. § 38 HinSchG	430
8. Die halbe Sanktionshöhe	433
VI. Finanzielle Anreize	436
B. Verhältnis des HinSchG zu weiteren Regelungen und im Besonderen zum Lieferkettenrecht	438
I. Verhältnis zu sonstigen Regelungen im HinSchG	438
II. HinSchG und LkSG	440
1. Beschwerdeverfahren nach § 8 LkSG	441
a) § 8 Abs. 1 LkSG – Grundlegendes	441
b) § 8 Abs. 2 bis Abs. 4 LkSG – die „Schlüsselkriterien“	446
c) § 8 Abs. 5 LkSG – die Überprüfungsanordnung	448
d) § 10 Abs. 1, Abs. 2 LkSG – Dokumentations- und Berichtspflichten	450
2. Wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede	450
a) Verpflichtete Unternehmen	451
b) Adressatenkreis	453
c) Gegenstände der Meldungen	454
d) Umgang mit hinweisgebenden Personen	454
e) Bereitstellung von Informationen, Veröffentlichung einer Verfahrensordnung	456
f) Weiteres zum Beschwerdeverfahren	458
3. Gemeinsame Implementierung	459
III. HinSchG, LkSG und CSDDD – ein Ausblick	464
Schlussbetrachtungen	468
Literaturverzeichnis	473
Stichwortverzeichnis	494

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz, Absätze
A-Drs.	Ausschuss-Drucksache
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AfD	Alternative für Deutschland
AG	Aktiengesellschaft/Die Aktiengesellschaft (Zeitschrift)
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AiB	Arbeitsrecht im Betrieb
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AOG	Arbeitsordnungsgesetz
APR	Allgemeines Persönlichkeitsrecht
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ArbG	Arbeitsgericht
ArbNErfG	Arbeitnehmererfindungsgesetz
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
Aufl.	Auflage
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AuR	Arbeit und Recht
B2B	Business-to-Business
B2C	Business-to-Consumer
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BB	Betriebs-Berater
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtenStG	Beamtenstatusgesetz
Bearb.	Bearbeiter, Bearbeiterin
BeckOGK	beck-online.GROSSKOMMENTAR
BeckOK	Beck Online-Kommentar
Begr.	Begründung
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz

BfJ	Bundesamt für Justiz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BKartA	Bundeskartellamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BörsG	Börsengesetz
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BRA	Bund der Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichtsbarkeit
BRAK	Bundesrechtsanwaltskammer
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSI-KritisV	Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz
bspw.	beispielsweise
BStBK	Bundessteuerberaterkammer
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CB	Compliance Berater
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIA	Central Intelligence Agency
CSDDD, CS3D	Corporate Sustainability Due Diligence Directive
CSU	Christlich Soziale Union in Bayern
DAV	Deutscher Anwaltverein
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d. h.	das heißt
Dipl.	Diplom
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DZWIR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht
E	Entwurf

EBRG	Europäisches Betriebsräte-Gesetz
EFA	Europäische Freie Allianz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union, European Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZA	Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
e. V.	eingetragener Verein
EWiR	Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht
f.	folgende, folgender, folgendes
FAQs	Frequently Asked Questions
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
FinDAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GCHQ	Government Communications Headquarters
GefahrstoffVO	Gefahrstoffverordnung
gem.	gemäß
GeschGeh	Geschäftsgeheimnis
GeschGehG	Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen
GewO	Gewerbeordnung
GFF	Gesellschaft für Freiheitsrechte
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GIF	Graphics Interchange Format
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHR	GmbHRundschau
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
grds.	grundätzlich
GwG	Geldwäschegesetz
GWR	Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht
HDE	Handelsverband Deutschland
Hervorheb.	Hervorhebung, Hervorhebungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HinSchG	Hinweisgeberschutzgesetz
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber

Hs.	Halbsatz
IALANA	International Association of Lawyers Against Nuclear Arms
ICIJ	International Consortium of Investigative Journalists
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Ergebnis
i. e. S.	im eigentlichen Sinne
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
i. H. v.	in Höhe von
IM	Inoffizielle Mitarbeiter
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i. R. v.	im Rahmen von
i. S. d.	im Sinne des, der
IStR	Internationales Steuerrecht
i. S. v.	im Sinne von
IT	Informationstechnik
i. Ü.	im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
jurisPR	juris PraxisReport
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KJ	Kritische Justiz
KommJur	Kommunaljurist
KriPoZ	Kriminalpolitische Zeitschrift
Kritis	Kritische Infrastrukturen
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KWG	Kreditwesengesetz
LAG	Landesarbeitsgericht
lit.	littera
LK	Landkreis
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
LTO	Legal Tribune Online
MAR	Marktmissbrauchsverordnung
m. a. W.	mit anderen Worten
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenkassen
MiLoG	Mindestlohngesetz
Mio.	Millionen
m. N. a.	mit Nachweis auf
MschrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
MuSchG	Mutterschutzgesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen

NASA	National Aeronautics and Space Administration
NATO	North Atlantic Treaty Organization
n. F.	neue Fassung
NfD	Nur für den Dienstgebrauch
NFZ	Norddeutsche Fleischzentrale
NGO	Non-Governmental Organisation, Nichtregierungsorganisation
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
NS	Nationalsozialismus
NSA	National Security Agency
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZA-RR	NZA Rechtsprechungs-Report Arbeitsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZWiSt	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht
öAT	Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht
o. g.	oben genannte, genannten
OVG	Obervorwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PtA	Pharmazeutisch-technische Assistenten
PwC	PricewaterhouseCooper
Q&A	Questions and Answers
RAG	Reichsarbeitsgericht
RdA	Recht der Arbeit
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RefE	Referentenentwurf
RegE	Regierungsentwurf
resp.	respektive
RL	Richtlinie
Rn./Rnrrn.	Randnummer/Randnummern
Rspr.	Rechtsprechung
Rz.	Randziffer
S.	Satz/Sätze, Seite/Seiten
SCE	Societas Cooperativa Europaea
SCEBG	SCE-Beteiligungsgesetz
SE	Societas Europaea
SEBG	SE-Beteiligungsgesetz
SG	Soldatengesetz
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SprAuG	Sprecherausschussgesetz
st.	ständige
StBerG	Steuerberatungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StrlSchG	Strahlenschutzgesetz
StrlSchV	Strahlenschutzverordnung
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz

SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	die tageszeitung
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
US(A)	United States (of America)
u. U.	unter Umständen
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom, von
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
Var.	Variante
VBOB	Verband der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden e. V.
VDW	Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e. V.
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Verf.	Verfasser
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VS	Verschlussache
VSA	Verschlussachenanweisung
WBeauftrG	Wehrbeauftragtengesetz
WBRL	Whistleblowing-Richtlinie
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WPO	Wirtschaftsprüferordnung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZCG	Zeitschrift für Corporate Governance
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZGI	Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
Ziff.	Ziffer, Ziffern
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZIS	Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZWH	Zeitschrift für Wirtschaftsstrafrecht und Haftung im Unternehmen

Einleitung

In einer Welt, die von Spannungsfeldern etwa zwischen Macht und Moral, Profit und Ethik oder Geheimnisschutz und lebendiger Demokratie geprägt ist, gewinnt der Schutz hinweisgebender Personen, der Schutz von Whistleblowern und damit die Regelung des Whistleblowings an sich an immer größerer Bedeutung. Die zunehmend an Komplexität gewinnenden Strukturen globalisierter Gesellschaften machen Transparenz und Aufklärung für effektive politische Teilhabe einerseits, aber auch für regulatorisches Handeln von Staaten andererseits unabdingbar. Zudem verleihen immer weitreichendere Lieferketten der notwendigen Entwicklung rechtlicher Instrumente zum Verantwortungsmanagement von global agierenden Unternehmen eine weitere Dimension. Der Hinweisgeberschutz erstarkt damit zu einem unverzichtbaren Instrument, um die Einhaltung menschenrechtlicher und umweltschutzbezogener Mindeststandards zu gewährleisten.

Das couragierte Handeln Einzelner, die Missstände aufdecken und auf Fehlverhalten hinweisen, zieht jedoch nicht selten gravierende Folgen nach sich. Der Katalog denkbarer Repressalien erschöpft sich dabei nicht im Karrierestillstand oder dem Arbeitsplatzverlust. Straf- oder zivilrechtliche Verfahren gegen die hinweisgebenden Personen oder gar die politische Verfolgung von Personen, die staatliches Fehlverhalten offenlegten, nahmen in der Vergangenheit nicht selten existenzbedrohende Ausmaße an.

Dass in aller Regel der Vorwurf nicht den Überbringern der Nachrichten zu machen ist, gerät indessen immer wieder aus dem Fokus. Für Unternehmen und auch staatliche Akteure erscheint es wohl häufig einfacher, die Aufmerksamkeit weg von den eigentlichen Missständen, den Verursachern und auch Opfern bzw. Folgen dieser Missstände hin zu dem „Störenfried“ zu lenken, der etwa die eingespielten Abläufe durch seinen Hinweis ins Wanken bringt. Mit Hannah Arendt ist „der Berichterstatter von Tatsachen in mancherlei Hinsicht noch schlechter dran [...] als Platos Philosoph“.¹ Der Übertrag des Höhlengleichnisses, der die Gesellschaft als auf die Schattenwand starrende Gefangene reduzieren und den Hinweisgeber zum einzigen zur Erkenntnis fähigen Philosophen erheben würde, führt in Sachen Dramatik und Pathos zu weit. Dass Menschen jedoch Tatsachen, auch solche, die „ihnen wohlbekannt“ sind, „nicht zur Kenntnis nehmen, wenn sie ihrem Vorteil oder Gefallen widersprechen, ist ein [...] allgemeines Phänomen“.² Der Appell muss hier also

¹ Arendt, Wahrheit und Lüge in der Politik, S. 65.

² Arendt, Wahrheit und Lüge in der Politik, S. 56.

lauten: Don't shoot the messenger. Köpft nicht den Boten,³ sondern begreift das couragierte Handeln als Initialkraft, die dahinterstehenden Probleme, Missstände und Verfehlungen anzupacken und einer Lösung zuzuführen.

Das Vorstehende im Sinn, geht es nicht allein um den schlichten Schutz hinweisgebender Personen, sondern vielmehr um die Anerkenntnis der gewichtigen Rolle, die sie in einer zukunftsgewandten und wandlungsbereiten Demokratie und für das Gemeinwohl einnehmen. Natürlich sind nicht alle „Boten“, die Informationen über rechtswidriges oder auch ethisch-moralisch verwerfliches Verhalten überbringen, von altruistischen Motiven getrieben. Angesichts der Reichweite und der Konsequenzen möglicher Falschbehauptungen, etwa zu Lasten ungeliebter Vorgesetzter, Kolleginnen oder Kollegen oder auch, um Unternehmen oder Behörden in Misskredit zu bringen, bedarf es der effektiven Berücksichtigung auch der weiteren betroffenen Interessen.

In der Gesamtschau und vor dem Hintergrund der zahlreichen Whistleblowing-Fälle der vergangenen 60 Jahre, muss insbesondere ein Schlagwort als Erfordernis, Vorzeichen und Anspruch eines solchen Regelungskomplexes unterstrichen werden: die Rechtssicherheit. Angestrebtes Ziel für die verschiedenen Interessengruppen ist damit ein Rechtsakt, der in erster Linie rechtssichere Rahmenbedingungen schafft. In zweiter Linie dient das Whistleblowing und damit auch der Hinweisgeberschutz der effektiven Rechtsdurchsetzung. Bevor jedoch die Besorgten „Denunziantentum“ und „Spitzelstaat“ rufen, sei auf die insgesamt demokratisch legitimierte Rechtsordnung hingewiesen. Sicherlich bestehen Ausnahmen, überwiegend liegen jedoch die Einhaltung und Durchsetzung strafrechtlicher, steuerrechtlicher oder auch etwa umweltrechtlicher Regelungen im ureigenen Interesse der Bürgerinnen und Bürger, die sich (etwas idealisiert) die Rechtsordnung gegeben haben und sich dieser auch unterwerfen.

Die zahlreichen Fälle, die die nationalen Gerichte, vornehmlich die Arbeitsgerichte, in allen Instanzen befassten, aber auch die gerade im Kontext des Whistleblowings viel beachtete Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, vermochten nicht, die Gesetzgeber der vergangenen Legislaturperioden auf einen Konsens zum Hinweisgeberschutz zu einen. Die Ansätze für Regelungen in verschiedenen Ausformungen waren vielfältig, fanden aber nie die erforderlichen Mehrheiten im Parlament. Den (zwingenden) Anlass für das nunmehr bestehende Hinweisgeberschutzgesetz bildete vielmehr die Whistleblowing-Richtlinie der Europäischen Union, die bereits bis zum 17. Dezember 2021 in nationales Recht hätte umgesetzt werden müssen.

Wird das deutlich verspätete Umsetzungsergebnis mit dem Hinweisgeberschutzgesetz dem Anspruch der in die verschiedenen Bereiche des gesellschaftlichen

³ Vgl. etwa die Überschrift im SPIEGEL vom 10.01.1999, S. 122 über den Fall *van Buitenen*: „Der Bote wird geköpft“.

Lebens ausstrahlenden Thematik gerecht? Dieser Frage wird in der vorliegenden Arbeit nachgegangen.

Um den titelgebenden Anspruch der Thematik begreifbar zu machen, ist im *ersten Kapitel* nach der Darstellung einschlägigen Fallmaterials zunächst auf das Begriffsverständnis und die Phänomenologie des Whistleblowings wie auch seiner Protagonisten, den Whistleblowern einzugehen. Die Komplexität der Gesamttheorie wird insbesondere durch eine ausführliche Untersuchung der Formen des Whistleblowings, aber auch der subjektiven wie objektiven Dilemmata der meldebereiten Personen deutlich. Zu den Bestandteilen gehören auf subjektiver Seite etwa das Verantwortungsbewusstsein, das ethisch-moralische Selbstverständnis, aber auch die Motivation zur Meldung (altruistische wie egoistische) und die Angst vor Repressalien. Unsicherheiten hinsichtlich tatsächlich bestehender Meldemöglichkeiten und -kanäle oder auch im Hinblick auf die Validität eines Verdachts, das Gewicht eines Verstoßes und den Umfang von Nachforschungsobligationen sind der objektiven Seite zuzuordnen. Eine scharfe Trennung dieser beiden Seiten ist wiederum zumeist nicht möglich. Das Verhältnis der Gesellschaft in verschiedener Hinsicht, wirtschaftlich, rechtsstaatlich und gesellschaftlich im eigentlichen Sinne wird auch in den Blick genommen, um die Vielseitigkeit des Anspruchs an eine umfassende Regelung der Thematik zu verdeutlichen.

Der dringende Regelungsbedarf und dabei die Notwendigkeit einer einheitlichen, rechtssicheren Regelung der Materie, wird im *zweiten Kapitel* noch unterstrichen. Hierzu dient ein ausführlicher Überblick über die Rechtslage für Whistleblower in Deutschland vor Erlass der Whistleblowing-Richtlinie. Die Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Regelungen im anwendbaren Normgefüge wie auch mit der einschlägigen Rechtsprechung stellt zudem den rechtlichen und damit den, wenn man so will, zweiten Teil des Anspruchs an eine entsprechende Kodifikation dar. Inwieweit bereits legislative Initiativen in Deutschland beide Teile des Regelungsanspruchs zu erfüllen versuchten, wird hierbei ebenfalls untersucht.

Die für das deutsche Hinweisgeberschutzgesetz grundsteinlegende Whistleblowing-Richtlinie ist Gegenstand des *dritten Kapitels*. Hierbei wird zum einen der Entwicklungsprozess zur Richtlinie auf europäischer Ebene, zum anderen die Richtlinie samt ihrer Regelungsbereiche zunächst im Überblick und dann auch im Verhältnis zur einschlägigen EGMR-Rechtsprechung ins Blickfeld genommen.

Dem mit einigen Herausforderungen behafteten Umsetzungsprozess in Deutschland wird sich im anschließenden *vierten Kapitel* zugewandt. Das angesichts der früheren Gesetzgebungsversuche zu erwartende „Tauziehen“ um einzelne Teilbereiche mit teils gravierenden Auswirkungen auf die „Wirklichkeit“ hinweisgebender Personen steht hierbei im Fokus.

Das *fünfte Kapitel* bildet schließlich den Schwerpunkt und Abschluss der Untersuchung. Das verfolgte Ziel ist die Untersuchung und Analyse einzelner Regelungsbereiche des Umsetzungsgesetzes, die in diesem Zuge auch auf ihre Vereinbarkeit mit der europarechtlichen Grundlage überprüft werden. Die praktischen