

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44 | 10119 Berlin

Jan Kürschner
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Düsternbrooker Weg 79
24105 Kiel

per E-Mail an innenausschuss@landtag.ltsh.de

Prof. Dr. Heribert Hirte LL.M.
Vorstandsmitglied
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel.: +49 30 549898-0
E-Mail: Office@transparency.de
www.transparency.de

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen nach dem Hinweisgeberschutzgesetz in den Kommunen

Drucksache 20/1783 (neu) – 2. Fassung

Kiel, 18. April 2024

Sehr geehrter Herr Kürschner,
sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags,

haben Sie vielen Dank für Ihre Anfrage vom 28. Februar 2024 zu einer schriftlichen Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. (Transparency Deutschland) zu dem Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bezüglich eines Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen nach dem Hinweisgeberschutzgesetz in den Kommunen – Drucksache 20/1783 (neu) – 2. Fassung.

Wir nehmen diese Möglichkeit gerne wahr. Sie finden unsere Stellungnahme anbei.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Heribert Hirte LL.M.
Vorstandsmitglied

Thilo Kitzmann
Mitglied der Regionalgruppe Hamburg/Schleswig-Holstein/Bremen

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb in- terner Meldestellen nach dem Hinweisgeberschutzgesetz in den Kommunen

Drucksache 20/1783 (neu) – 2. Fassung

Verfasst von der Regionalgruppe Hamburg/Schleswig-Holstein/Bremen von Transparency Deutschland;
federführend Thilo Kitzmann

Kiel, 18. April 2024

Der Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen nach dem Hinweisgeberschutzgesetz in den Kommunen – Landeshinweisgeberschutzgesetz (LHinSchG) resultiert gem. Art. 8 Abs. 9 UAbs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/1937 (HinSchRL) und § 12 Abs. 1 Satz 4 Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) aus der Verpflichtung des Landes Schleswig-Holstein (SH) zur Normierung landesrechtlicher Bestimmungen zur Einrichtung von internen Meldestellen bei Gemeinden, Gemeindeverbänden und solchen Beschäftigungsgebern, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen.

Vorbemerkung

Im Gesetzesentwurf bzw. in der Gesetzesbegründung wurde bislang nur auf die Verpflichtung des Landes SH zur Normierung von Errichtungs- und Betriebsbestimmungen gem. § 12 Abs. 1 Satz 4 HinSchG verwiesen. In Ermangelung wird daher als normatives Ziel dieses Gesetzesentwurfes die Möglichkeit zur Stärkung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Integrität der kommunalen Beschäftigten, Beamtinnen und Beamten und Ehrenamtlichen benannt. Zentrales Merkmal der kommunalen Ebene ist das ehrenamtliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern. So könnten öffentliche Aufgaben bspw. in Gemeindevertretungen, -ausschüssen oder freiwilligen Feuerwehren ohne dieses ehrenamtliche Engagement nicht gewährleistet werden. Durch das Handeln von Kommunen, Ämtern, Zweckverbänden, Landkreisen und kommunalen Arbeitgebern (kommunale Beschäftigungsgeber) werden verbindliche Entscheidungen zur Allokation von Kollektivgütern für die

Bürgerinnen und Bürger getroffen. Öffentlich-rechtlich Beschäftigte, Beamtinnen und Beamte, wie auch Ehrenamtliche tragen somit eine besondere Verantwortung, welche einen integren und vertrauensvollen Umgang mit diesen Kollektivgütern verlangt. Verletzungen dieser Verantwortung könnten bei den Bürgerinnen und Bürgern das Vertrauen in staatliche Einrichtungen schwächen und somit gesamtgesellschaftlich Legitimitätsschädigend wirken. Der Gesetzgeber reagierte auf diese besonderen öffentlichen Merkmale und Erfordernisse mit spezifischen straf- und haftungsrechtlichen Regelungen. So werden öffentlich-rechtliche Bedienstete, Beamte und Verpflichtete gem. § 11 Abs. 2 StGB als Amtsträger bzw. gem. § 11 Abs. 4 StGB als für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete definiert. Diese „Amtsträgereigenschaften“ gelten bei dolosen Handlungen, wie bspw. Amtsanmaßungen, Betrugs- oder Korruptionshandlungen strafbegründend bzw. strafverschärfend. Die Einführung interner und externer Meldestellen bei kommunalen Beschäftigungsgebern dient, neben dem besonderen Umgang mit Amtsträgern, als Stärkung der öffentlichen Kontrolle und dem Schutz der Hinweisgebenden. Die Möglichkeit, Missstände gegenüber kommunalen Beschäftigungsgebern in einem geschützten Rahmen aufzuzeigen, impliziert somit einen positiv-moralischen Effekt und stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in öffentlich-rechtliche Körperschaften.

Es wird vorgeschlagen, dass der hier vorstehende normative Zweck auch in der Gesetzesbegründung verdeutlicht werden sollte.

Im Folgenden wird auf den Gesetzesentwurf konkret eingegangen:

I

Zu § 2 Abs. 1 Satz 1 LHinSchG - Ehrenamtliche

Der Entwurf zum LHinSchG orientiert sich in § 2 Abs. 1 Satz 1 LHinSchG an der Begriffsbestimmung für „Beschäftigte“ gem. § 3 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1-7 HinSchG. Leider fehlt dieser Verweis bzw. eine Ausführung zur Begriffsbestimmung im Gesetzesentwurf. Bei genauerer Betrachtung wird durch diese Regelung ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürgern die Hinweisgabe verwehrt. Wie in der Einleitung bereits dargestellt, verfügen auf der kommunalen Ebene ehrenamtlich engagierte Bürgerinnen und Bürger über erhebliche Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnisse. Trotz dieser zentralen Stellung in der kommunalen Struktur sind sie vom Beschäftigtenbegriff bislang nicht umfasst. Dies ist unplausibel, da bspw. mandatierte Gemeindevertretungsmitglieder in den Gemeindevertretungen nach §

21 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (GO-SH) verpflichtete, zentrale Aufgaben der politischen Willensbildung wahrnehmen und über Kontrollrechte gem. § 30 GO-SH gegenüber den Gemeindeverwaltungen und Ämtern verfügen. Auch bürgerliche Ausschuss- oder Beiratsmitglieder gem. § 46 Abs. 3 GO-SH oder § 42a Kreisordnung für Schleswig-Holstein (KrO-SH) sind in den Gemeinden, Ämtern und Kreisen Träger strategischer Handlungen und Entscheidungen. Neben dieser politischen Ebene beteiligen sich Bürger und Bürgerinnen auch an Funktionsdiensten der Verwaltung. Als Beispiel sind hierfür die Freiwilligen Feuerwehren als kommunale, abwehrende Brandschutzeinheiten aufzuführen. Diese und weitere ehrenamtliche Gruppen haben aufgrund ihrer vielfältigen Funktionen umfassende Einblicke in die kommunalen Verwaltungsstrukturen. Ehrenamtliche Bürgerinnen und Bürger können somit Missstände im Sinne des HinSchG wahrnehmen und melden.

Das individuelle Schutzbedürfnis ehrenamtlicher Bürger und Bürgerinnen begründet sich i.S.v. Art. 19 HinSchRL auf vielfältige Weise. Dabei bezieht es sich weniger auf negative materielle Konsequenzen als auf Konsequenzen ideeller Art. So kann bürgerlichen Ausschussmitgliedern bspw. die weitere Berufung in einen Gemeindeausschuss verwehrt werden. Aber auch freiwillige Feuerwehren können meldenden ehrenamtlichen Mitgliedern die Aufgaben entziehen oder ihnen Weiterbildungen verwehren. Derartige Konflikte treten parallel mit Mobbing, Ausgrenzungen, Einschüchterungen oder Diskriminierungen in Erscheinung. Der Gesetzesentwurf zum LHinSchG sollte daher die Möglichkeit des § 16 Abs. 1 Satz 3 HinSchG zur Anpassung der internen Meldekanäle wahrnehmen und insbesondere die ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürger zu weiteren natürlichen Personen mit Hinweisgeberfunktion bestimmen.

Zu § 2 Abs. 1 Satz 1 LHinSchG – Beamte

Auch die aktuellen Regelungen zur Hinweisgabe von Beamtinnen und Beamten erfordert über den Gesetzesentwurf hinaus nach hiesiger Auffassung eine weitere Anpassung, um im Sinne des Gesetzesentwurfes effektiv wirksam zu sein. Beamtinnen und Beamte sind neben den öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die zweitgrößte Beschäftigungsgruppe bei kommunalen Beschäftigungsgebern. Sie besetzen häufig leitende und verantwortliche Planstellen in den Ämtern und Kommunen. Abweichend zu den ehrenamtlichen Bürgerinnen und Bürgern werden Beamtinnen und Beamte hingegen durch § 3 Abs. 8 Nr. 3 HinSchG als Beschäftigte und somit Hinweisgeber definiert. Auch § 37 Abs. 2

Nr. 4 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) ermöglicht Beamten die Hinweisgabe an eine zuständige Meldestelle im Sinne des HinSchG. Diesen Normen steht allerdings das Dienstweggebot gem. § 101 Landesbeamtengesetz SH (LBG) entgegen. Es wird demnach ange-regt, diesen Widerspruch durch Anpassung des § 101 LBG aufzulösen. Als Vorbild könnte hier § 125 Abs. 3 Bundesbeamtengesetz (BBG) gelten, welchem im Absatz 3 der Satz: „Beamtinnen und Beamte, die eine Meldung oder Offenlegung nach dem Hinweisgeber-schutzgesetz vornehmen, sind von der Einhaltung des Dienstwegs befreit.“ hinzugefügt wurde.

Zu § 2 Abs. 1 Satz 1 LHinSchG - Beschäftigungsgeber

In Schleswig-Holstein gibt es 1.104 SH-Gemeinden (vgl. Destatis, Gemeindeverzeichnis, Q1 2024). 1.018 dieser Gemeinden, mit kumuliert 1.085.285 Einwohnerinnen und Einwohnern, sind über 83 interkommunale Kooperationen (Ämter) organisiert. Gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LHinSchG sollen diese 83 Ämter zur Einrichtung interner Meldestellen verpflichtet werden, wenn sie gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 LHinSchG über mindestens 50 Beschäftigte verfügen.

Verbandsfreie Gemeinden sollen gem. § 2 Abs. 1, Satz 1, Nr. 1 LHinSchG erst ab einer Größe von 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu einer Einrichtung interner Meldestellen verpflichtet werden, soweit sie gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 LHinSchG mindestens 50 Beschäftigte haben. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen betrifft dies aktuell 55 - Gemeinden ohne Amtszugehörigkeit, mit kumuliert 1.697.420 Einwohnerinnen und Einwohnern. 31 SH-Gemeinden mit kumuliert 170.565 Einwohnenden würden somit gemäß des vorliegenden Gesetzesentwurfes über keine interne oder externe Meldestelle auf Landes-ebene verfügen. Unter diesen 31 Gemeinden befinden sich bspw. die überregional bedeut-samen Gemeinden Altenholz, mit der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung und dem öffentlichen IT Dienstleister Dataport, die Gemeinde Großhansdorf mit der Lun-genClinic Grosshansdorf GmbH und dem Johann Heinrich von Thünen-Institut aber auch die Ostseebäder Heiligenhafen und Timmendorfer Strand mit spezifischer Urlaubsinfra-struktur. SH sollte für diese 31 Gemeinden von seinem Recht aus § 20 HinSchG Gebrauch machen und eine externe Meldestelle auf Landesebene einrichten. Hinweisgebenden Per-sonen wäre ein Verweis an die externe Meldestelle des Bundes sicher schwer vermittelbar. Eine Bearbeitung innerhalb der Landeskompetenzen über eine externe Meldestelle des Bundeslandes wäre zu bevorzugen. Zumindest sollten die Hinweisgeber die alternative

Möglichkeit haben, sich an die externe Meldestelle ihres Bundeslands zu wenden. Diese Alternative wäre zudem für alle kommunalen Beschäftigungsstätten sinnvoll, da Hinweisgebende die Meldung über eine eigene interne Meldestelle scheuen könnten.

Eine landeseigene externe Meldestelle könnte unter Best Practice Betrachtungen:

- die Meldung im persönlichen Gespräch gemäß Art. 12 Abs. 2 Satz 2 HinSchRL, § 27 Abs. 3 Satz 2 HinSchG ohne Reisekosten für die hinweisgebende Person realisieren.
- eine gezieltere Beratung zu und die Bearbeitung von Fällen, mit spezifischen Landesverständnis gewährleisten.
- gegenüber der hinweisgebenden Person rechtsberatend tätig werden (siehe Erwägungsgrund Art. 89 S. 6 HinSchRL).
- den hinweisgebenden Personen gem. Art. 20 Abs. 1 lit. b HinSchRL ggf. die Schutzbedürftigkeit gem. § 33 HinSchG - insbesondere dessen Gutgläubigkeit – bescheinigen (vgl. Dilling, CCZ 2019, 214 [216, 224]).
- eine psychologische Betreuung für hinweisgebende Personen anbieten (vgl. Art. 20 Abs. 2 HinSchRL).
- die hinweisgebenden Personen durch einen Hilfsfonds finanziell unterstützen (ebd.)
- Öffentlichkeitsarbeit zum HinSchG und zum Phänomen Whistleblowing anbieten und so eine Meldekultur etablieren.
- Beratungen und Fortbildungen für die internen Meldestellen der kommunalen Beschäftigungsgeber anbieten und dadurch auch qualitätssichernd wirken.
- in Zusammenarbeit mit den internen Meldestellen der kommunalen Beschäftigungsgeber Evaluierungen zur praktischen Umsetzung und Nutzung des HinSchG durchführen, wie auch statistisch und wissenschaftlich begleiten.

Alternativ könnten anstelle einer externen Meldestelle auf Landesebene auch jeweils eine zentrale Meldestelle je Landkreis für alle kommunalen Beschäftigungsgeber eingerichtet werden, welche nicht unter § 2 Abs 1 Satz 1 Nr. 2 LHinSchG zur Einrichtung interner Meldestellen verpflichtet sind. Die Zuständigkeiten der internen Meldestellen der Landkreise könnte i.S. eines Gemeindeverbandes (vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) entsprechend erweitert werden.

Zu § 2 Abs. 1 Satz 2 LHinSchG - Mindestanzahl der Beschäftigten

Die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen soll gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 auch durch die Anzahl der Beschäftigten der kommunalen Beschäftigungsgeber beeinflusst werden. So sollen kommunale Beschäftigungsgeber nach § 2 Abs. 1 Satz 1 LHinSchG von der Pflicht zur Errichtung interner Meldestellen befreit sein, wenn sie weniger als 50 Beschäftigte im Sinne von § 3 Abs. 8 HinSchG haben. Wie bereits geschildert, umfasst § 3 Abs. 8 HinSchG allerdings nicht die ehrenamtlich engagierten kommunalen Bürgerinnen und Bürger der kommunalen Beschäftigungsgeber. Konsequenterweise müssten diese, zu welchen eben auch entscheidungsbefugte mandatierte Gemeindevertreterinnen und -vertreter gehören, berücksichtigt werden.

II

Zu § 2 Abs. 3 LHinSchG - anonyme Meldungen

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

III

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

Wie bereits dargestellt, dürfen sich an die internen Meldestellen kommunaler Beschäftigungsstellen gemäß Entwurf des § 2 Abs.1, Satz 1 LHinSchG nur die Beschäftigten dieser kommunalen Beschäftigungsstellen wenden. Beschäftigungsgeber erhöhen jedoch ihre

Chance, von potenziellen oder tatsächlichen Verstößen zu erfahren, wenn sie den Kreis potenzieller hinweisgebender Personen möglichst weit fassen. Schließlich kommt nur etwa die Hälfte aller Hinweise in privatwirtschaftlichen Unternehmen von internen Beschäftigten (Association of Certified Fraud Examiners, Occupational Fraud 2022: A Report to the Nations, S. 22). Insbesondere Gemeinden erfüllen regionale Schnittstellenfunktionen, welche diese Öffnung erfordert. Beispielhaft wird hier angeführt, dass die momentan nicht unter den Gesetzesentwurf fallende Gemeinde Großhansdorf im Zuständigkeitsfinder des Landes SH derzeit 55 Kontaktpersonen ausweist, welche von Beschäftigten der Gemeinde, über die Schulleitenden der ortsansässigen Schulen bis zu Kontaktpersonen der örtlichen Betreuungseinrichtungen diverse Persönlichkeiten umfasst (vgl. <https://sh.zfinder.de/>). Anhand dieser Liste wird deutlich, wie vernetzt kommunale Beschäftigungsgeber regional agieren und kooperieren. Entsprechend sollten die internen Meldekanäle und ggf. auch die externe landesweite Meldestelle im Sinne des § 16 Abs. 1 S. 3 HinSchG so gestaltet werden, dass sie neben Ehrenamtlichen auch weitere natürlichen Personen mit beruflichem Kontakt im Sinne des Art. 4 Abs. 1 lit. b bis d, Abs. 2 und 3 HinSchRL berücksichtigen. Der Landesgesetzgeber sollte zumindest die kommunalen Beschäftigungsstellen als juristische Personen des öffentlichen Rechts dazu verpflichten, die internen Meldekanäle entsprechend zu öffnen.

Fazit für Transparency Deutschland

Der Pflicht zur Normierung landesrechtlicher Bestimmungen zur Einrichtung von internen Meldestellen bei kommunalen Beschäftigungsgebern kommt SH durch den Entwurf zum LHinSchG nur im Minimalansatz nach. So muss festgestellt werden, dass die spezifischen kommunalen Bedingungen des Landes SH im Gesetzesentwurf zu wenig Berücksichtigung finden. Zum einen führt die Gemeindegrößenregelung von >10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern dazu, dass lediglich 55 der 86 verbandsfreien Gemeinden eine interne Meldestelle einrichten müssen. Den weiteren Beschäftigten der 31 amtsfreien SH-Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern steht keine interne und auch keine externe landeseigene Meldestelle zur Verfügung. Wir gehen davon aus, dass Hinweise zu Missständen in diesen 31 Gemeinden durch diese einschränkenden Regelungen, aufgrund mangelnder landeseigener Meldestellen, gehemmt werden.

Wie aufgezeigt unterliegt auch die Ehrenamtlichkeit in ihren vielfältigen Ausprägungen einem Schutzbedürfnis aufgrund diverser sozialer Interaktionen mit den kommunalen Beschäftigungsstätten. Es ist daher unverständlich, dass die in den Verwaltungsstrukturen engagierten vielen tausenden ehrenamtlichen Bürgerinnen und Bürger nicht als Hinweisgebende im Gesetzesentwurf Berücksichtigung finden, obwohl diese die Leistungsfähigkeit kommunaler Verwaltungsstrukturen maßgeblich gestalten und beeinflussen.

Es wird angeregt, dass der Innen- und Rechtsausschuss den Gesetzesentwurf überarbeitet und dabei die kommunalen ehrenamtlichen Strukturen stärker berücksichtigt. Insbesondere die Einrichtung einer oder mehrerer Meldestellen, welche für alle beschäftigten Amtsträger und Ehrenamtlichen aller kommunalen Beschäftigungsträger zugänglich wäre, wird empfohlen. Auch die Anpassung des LBG sehen wir als erforderlich, damit Beamtinnen und Beamte der kommunalen Beschäftigungsstellen zweifelsfrei als Hinweisgeber auf Missstände reagieren können.

Thilo Kitzmann

Kiel 18. April 2024