

# Compliance Berater Schriftenreihe



Kommentar

# Hinweisgeberschutzgesetz

Herausgegeben von

Professor Dr. Hans-Jörg Fischer

FOM Hochschule für Oekonomie & Management, Mannheim,  
Rechtsanwalt, Mannheim und München

Dr. Moritz Pellmann, LL.M. (London)

Rechtsanwalt, Frankfurt am Main

und

Dr. Nicholas Schoch

Rechtsanwalt, Frankfurt am Main

Bearbeitet von:

Prof. Dr. habil. Matthias Amort; Tobias André; Dr. Carolin Baranowski;  
Moritz Begemeier; Dr. Arne Brest; Prof. Dr. Jan-Friedrich Bruckermann;  
Prof. Dr. Franz-Alois Fischer; Prof. Dr. Hans-Jörg Fischer;  
Dr. Julia Förster; Dr. Thomas Granetzny; Alicia Hildner; Julia Kilp;  
Dr. Annika Kreis; Dr. Dawid Ligocki; Dr. Malte May;  
Dr. Marcel Michaelis; Dr. Moritz Pellmann; Dr. Nicholas Schoch;  
Dr. Florentine Schulte-Rudzio; Dr. Eva-Maria Schwarzer;  
Prof. Dr. Michael Stahlschmidt; Marcel Supernok-Kolbe

Fachmedien Recht und Wirtschaft | dfv Mediengruppe | Frankfurt am Main

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

**ISBN : 978-3-8005-1837-1**

**dfv** Mediengruppe

© 2024 Deutscher Fachverlag GmbH, Fachmedien Recht und Wirtschaft, Frankfurt am Main  
[www.ruw.de](http://www.ruw.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satzkonvertierung: Lichtsatz Michael Glaese GmbH, 69502 Hemsbach

Druck und Verarbeitung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, 99947 Bad Langensalza

Printed in Germany

## Vorwort der Herausgeber

Der Begriff des „Whistleblowing“ und die damit einhergehende Frage des Schutzes von „Whistleblowern“, zu Deutsch Hinweisgebern, haben in Deutschland und Europa in den vergangenen Jahren nicht nur vermehrt Eingang in den gesellschaftspolitischen Diskurs gefunden, sondern auch in die juristische Fachdiskussion. Verband man das Thema „Whistleblower“-Schutz noch vor einigen Jahren schwerpunktmäßig mit dem anglo-amerikanischen Rechts- und Kulturkreis, in welchem es – z.B. in den USA mit dem Whistleblower Protection Act von 1989 und dem Sarbanes-Oxley Act aus 2002 – schon seit Jahrzehnten dezidierte Regelungen zum Umgang mit Hinweisgebern gibt, hat die Entwicklung in Deutschland und Europa in den letzten Jahren zunehmend Fahrt aufgenommen.

Auf europäischer Ebene gipfelte diese Entwicklung im Jahr 2019 in der Verabschiedung der Richtlinie 2019/1937. Diese zielt darauf ab, die innerhalb der Europäischen Union uneinheitlichen und teils – wie in Deutschland – unterentwickelten Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern dergestalt zu vereinheitlichen, dass ein unionsweiter Rechtsrahmen für den adäquaten Schutz von Hinweisgebern und den Umgang mit von diesen gegebenen Hinweisen geschaffen wird.

Angesichts der Bedeutung von Hinweisgebern für die Regeltreue (Compliance) von Unternehmen, die zentral für ihren langfristigen und nachhaltigen Erfolg ist, erscheint diese Entwicklung sehr begrüßenswert. Die allgemeinen gesellschaftsrechtlichen Compliance-Pflichten legen es Unternehmen seit jeher auf, Anhaltspunkten für etwaige Regelverstöße nachzugehen und den Sachverhalt aufzuklären sowie festgestelltes Fehlverhalten abzustellen und zu ahnden. Hierbei spielen – wie auch der europäische Gesetzgeber betont – Hinweisgeber eine maßgebliche Rolle; denn sie nehmen Regelverstöße häufig als Erste wahr und sind daher in der Lage, durch frühzeitige Hinweise negative Auswirkungen sowohl auf das betroffene Unternehmen als auch auf die von den Verstößen betroffenen Kunden, Geschäftspartner, Mitarbeiter und/oder Dritten so gering wie möglich zu halten. Ein konturenscharfer und praxistauglicher Rechtsrahmen zum Umgang mit Hinweisgebern kann demnach nicht nur das Vertrauen von Hinweisgebern in Hinweisgebersysteme stärken, sondern auch Unternehmen und staatlichen Einrichtungen das erforderliche Rüstzeug an die Hand geben, um Hinweisen auf Fehlverhalten angemessen nachgehen und den Hinweisgebern den ihnen zustehenden Schutz gewähren zu können.

Dieser Kommentar hat es sich zur Aufgabe gesetzt, das in Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2019/1937 erlassene und am 2.7.2023

## Vorwort der Herausgeber

in Kraft getretene deutsche Hinweisgeberschutzgesetz sowohl aus rechtswissenschaftlicher als auch aus der Perspektive des Rechtsanwenders zu kommentieren. Hierbei war es der Herausgeberschaft ein Anliegen, ein Werk zu schaffen, in dem das Gesetz in rechtsdogmatischer Hinsicht möglichst umfassend beleuchtet wird, zugleich aber auch die Erfahrungen aus der anwaltlichen Beratungspraxis bei der Auslegung der neuen Vorschriften nutzbar gemacht werden. Um diesem Anliegen gerecht zu werden, haben sich Autoren des KCW KompetenzCentrum für Wirtschaftsrecht der FOM Hochschule für Oekonomie & Management und der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer zusammengefunden, um das Hinweisgeberschutzgesetz in seiner Gesamtheit von beiden Seiten optimal auszuleuchten.

Unser Dank gilt allen beteiligten Autoren, die sich der nicht unterkomplexen Aufgabe der Kommentierung eines in einem langwierigen und nicht restlos überzeugenden Gesetzgebungsprozess zustande gekommenen Gesetzes angenommen haben. Weiterhin danken wir dem Verlag Fachmedien Recht und Wirtschaft und insbesondere Herrn Patrick Orth für seine stets proaktive und kompetente Unterstützung bei dem Zustandekommen des Werks. Abschließend möchten wir dem Kollegium des KCW KompetenzCentrum für Wirtschaftsrecht der FOM Hochschule für Oekonomie & Management für den gemeinsamen Austausch und Diskurs sowie allen Mitarbeitern der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer für ihre tatkräftige Unterstützung unseren Dank aussprechen.

Mannheim, Frankfurt/Main  
im Oktober 2023

Die Herausgeber  
Prof. Dr. Hans-Jörg Fischer  
Dr. Moritz Pellmann, LL.M. (London)  
Dr. Nicholas Schoch

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XI
Vor § 1 .....	1

## **Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften**

§ 1 Zielsetzung und persönlicher Anwendungsbereich .....	27
§ 2 Sachlicher Anwendungsbereich .....	35
§ 3 Begriffsbestimmungen .....	86
§ 4 Verhältnis zu sonstigen Bestimmungen .....	93
§ 5 Vorrang von Sicherheitsinteressen sowie Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten .....	145
§ 6 Verhältnis zu sonstigen Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten .....	162

## **Abschnitt 2 Meldungen**

### **Unterabschnitt 1 Grundsätze**

§ 7 Wahlrecht zwischen interner und externer Meldung .....	195
§ 8 Vertraulichkeitsgebot .....	226
§ 9 Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot .....	235
§ 10 Verarbeitung personenbezogener Daten .....	251
§ 11 Dokumentation der Meldungen .....	255

### **Unterabschnitt 2 Interne Meldungen**

§ 12 Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen .....	264
§ 13 Aufgaben der internen Meldestellen .....	289
§ 14 Organisationsformen interner Meldestellen .....	301
§ 15 Unabhängige Tätigkeit; notwendige Fachkunde .....	334
§ 16 Meldekanäle für interne Meldestellen .....	366
§ 17 Verfahren bei internen Meldungen .....	383
§ 18 Folgemaßnahmen der internen Meldestellen .....	400

### **Unterabschnitt 3 Externe Meldestellen**

§ 19 Errichtung und Zuständigkeit einer externen Meldestelle des Bundes .....	411
-------------------------------------------------------------------------------	-----

## Inhaltsverzeichnis

§ 20	Errichtung und Zuständigkeit externer Meldestellen der Länder . . . . .	414
§ 21	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als externe Meldestelle . . . . .	415
§ 22	Bundeskartellamt als externe Meldestelle . . . . .	417
§ 23	Weitere externe Meldestellen . . . . .	419
§ 24	Aufgaben der externen Meldestellen . . . . .	420
§ 25	Unabhängige Tätigkeit; Schulung . . . . .	430
§ 26	Berichtspflichten der externen Meldestellen . . . . .	434

### **Unterabschnitt 4 Externe Meldungen**

§ 27	Meldekanäle für externe Meldestellen . . . . .	438
§ 28	Verfahren bei externen Meldungen . . . . .	445
§ 29	Folgemaßnahmen der externen Meldestellen . . . . .	455
§ 30	Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen . . . . .	460
§ 31	Abschluss des Verfahrens . . . . .	462

### **Abschnitt 3 Offenlegung**

§ 32	Offenlegen von Informationen . . . . .	469
------	----------------------------------------	-----

### **Abschnitt 4 Schutzmaßnahmen**

§ 33	Voraussetzungen für den Schutz hinweisgebender Personen . . . . .	489
§ 34	Weitere geschützte Personen . . . . .	519
§ 35	Ausschluss der Verantwortlichkeit . . . . .	542
§ 36	Verbot von Repressalien; Beweislastumkehr . . . . .	563
§ 37	Schadensersatz nach Repressalien . . . . .	573
§ 38	Schadensersatz nach einer Falschmeldung . . . . .	579
§ 39	Verbot abweichender Vereinbarungen . . . . .	593

### **Abschnitt 5 Sanktionen**

§ 40	Bußgeldvorschriften . . . . .	601
------	-------------------------------	-----

### **Abschnitt 6 Schlussvorschriften**

§ 41	Verordnungsermächtigung . . . . .	617
§ 42	Übergangsregelung . . . . .	619

Anhang. . . . .		623
I. Artikel 2	Änderung des Arbeitsschutzgesetzes . . . . .	623
II. Artikel 3	Änderung des Bundesbeamtengesetzes . . . . .	626
III. Artikel 4	Änderung des Beamtenstatusgesetzes. . . . .	628
IV. Artikel 5	Änderung des Soldatengesetzes . . . . .	630
V. Artikel 6	Änderung der Gewerbeordnung . . . . .	631
VI. Artikel 7	Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes . . . . .	633
VII. Artikel 8	Änderung des Geldwäschegesetzes. . . . .	635
VIII. Artikel 9	Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes . . . . .	636
IX. Artikel 10	Inkrafttreten. . . . .	638
Stichwortverzeichnis . . . . .		639

## **§ 2 Sachlicher Anwendungsbereich**

**(1) Dieses Gesetz gilt für die Meldung (§ 3 Absatz 4) und die Offenlegung (§ 3 Absatz 5) von Informationen über**

- 1. Verstöße, die strafbewehrt sind,**
- 2. Verstöße, die bußgeldbewehrt sind, soweit die verletzte Vorschrift dem Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane dient,**
- 3. sonstige Verstöße gegen Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder sowie unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft**
  - a) zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, unter Einschluss insbesondere des Geldwäschegesetzes und der Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006 (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 1), die durch die Verordnung (EU) 2019/2175 (ABl. L 334 vom 27.12.2019, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,**
  - b) mit Vorgaben zur Produktsicherheit und -konformität,**
  - c) mit Vorgaben zur Sicherheit im Straßenverkehr, die das Straßeninfrastruktursicherheitsmanagement, die Sicherheitsanforderungen in Straßentunneln sowie die Zulassung zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers oder des Personenkraftverkehrsunternehmers (Kraftomnibusunternehmen) betreffen,**
  - d) mit Vorgaben zur Gewährleistung der Eisenbahnbetriebssicherheit,**
  - e) mit Vorgaben zur Sicherheit im Seeverkehr betreffend Vorschriften der Europäischen Union für die Anerkennung von Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen, die Haftung und Versicherung des Beförderers bei der Beförderung von Reisenden auf See, die Zulassung von Schiffsausrüstung, die Seesicherheitsuntersuchung, die Seeleuteausbildung, die Registrierung von Personen auf Fahrgastschiffen in der Seeschifffahrt sowie Vorschriften und Verfahrensregeln der Europäischen Union für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen,**
  - f) mit Vorgaben zur zivilen Luftverkehrssicherheit im Sinne der Abwehr von Gefahren für die betriebliche und technische Sicherheit und im Sinne der Flugsicherung,**

## § 2 Sachlicher Anwendungsbereich

- g) mit Vorgaben zur sicheren Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, per Eisenbahn und per Binnenschiff,
- h) mit Vorgaben zum Umweltschutz,
- i) mit Vorgaben zum Strahlenschutz und zur kerntechnischen Sicherheit,
- j) zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und der Energieeffizienz,
- k) zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, zur ökologischen Produktion und zur Kennzeichnung von ökologischen Erzeugnissen, zum Schutz geografischer Angaben für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel einschließlich Wein, aromatisierter Weinerzeugnisse und Spirituosen sowie garantiert traditioneller Spezialitäten, zum Inverkehrbringen und Verwenden von Pflanzenschutzmitteln sowie zur Tiergesundheit und zum Tierschutz, soweit sie den Schutz von landwirtschaftlichen Nutztieren, den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, die Haltung von Wildtieren in Zoos, den Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere sowie den Transport von Tieren und die damit zusammenhängenden Vorgänge betreffen,
- l) zu Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organe und Substanzen menschlichen Ursprungs, Human- und Tierarzneimittel, Medizinprodukte sowie die grenzüberschreitende Patientenversorgung,
- m) zur Herstellung, zur Aufmachung und zum Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen,
- n) zur Regelung der Verbraucherrechte und des Verbraucherschutzes im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Unternehmern und Verbrauchern sowie zum Schutz von Verbrauchern im Bereich der Zahlungskonten und Finanzdienstleistungen, bei Preisangaben sowie vor unlauteren geschäftlichen Handlungen,
- o) zum Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, zum Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikation, zum Schutz personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation, zum Schutz der Privatsphäre der Endeinrichtungen von Nutzern und von in diesen Endeinrichtungen gespeicherten Informationen, zum Schutz vor unzumutbaren Belästigungen durch Werbung mittels Telefonanrufen, automatischen Anrufmaschinen, Faxgeräten oder elektronischer Post sowie über die Rufnummernanzeige und -unterdrückung und zur Aufnahme in Teilnehmerverzeichnisse,
- p) zum Schutz personenbezogener Daten im Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbei-

tung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2; L 74 vom 4.3.2021, S. 35) gemäß deren Artikel 2,

- q) zur Sicherheit in der Informationstechnik im Sinne des § 2 Absatz 2 des BSI-Gesetzes von Anbietern digitaler Dienste im Sinne des § 2 Absatz 12 des BSI-Gesetzes,
  - r) zur Regelung der Rechte von Aktionären von Aktiengesellschaften,
  - s) zur Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse nach § 316a Satz 2 des Handelsgesetzbuchs,
  - t) zur Rechnungslegung einschließlich der Buchführung von Unternehmen, die kapitalmarktorientiert im Sinne des § 264d des Handelsgesetzbuchs sind, von Kreditinstituten im Sinne des § 340 Absatz 1 des Handelsgesetzbuchs, Finanzdienstleistungsinstituten im Sinne des § 340 Absatz 4 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs, Wertpapierinstituten im Sinne des § 340 Absatz 4a Satz 1 des Handelsgesetzbuchs, Instituten im Sinne des § 340 Absatz 5 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs, Versicherungsunternehmen im Sinne des § 341 Absatz 1 des Handelsgesetzbuchs und Pensionsfonds im Sinne des § 341 Absatz 4 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs,
4. Verstöße gegen bundesrechtlich und einheitlich geltende Regelungen für Auftraggeber zum Verfahren der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen und zum Rechtsschutz in diesen Verfahren ab Erreichen der jeweils maßgeblichen EU-Schwellenwerte,
  5. Verstöße, die von § 4d Absatz 1 Satz 1 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes erfasst sind, soweit sich nicht aus § 4 Absatz 1 Satz 1 etwas anderes ergibt,
  6. Verstöße gegen für Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften geltende steuerliche Rechtsnormen,
  7. Verstöße in Form von Vereinbarungen, die darauf abzielen, sich in missbräuchlicher Weise einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des für Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften geltenden Steuerrechts zuwiderläuft,
  8. Verstöße gegen Artikel 101 und 102 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie Verstöße gegen die in § 81 Absatz 2 Nummer 1, 2 Buchstabe a und Nummer 5 sowie Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Rechtsvorschriften,
  9. Verstöße gegen Vorschriften der Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien

## § 2 Sachlicher Anwendungsbereich

(EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte) (ABL. L 265 vom 12.10.2022, S. 1),

### 10. Äußerungen von Beamtinnen und Beamten, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungstreue darstellen.

(2) Dieses Gesetz gilt außerdem für die Meldung und Offenlegung von Informationen über

1. Verstöße gegen den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union im Sinne des Artikels 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und

2. Verstöße gegen Binnenmarktvorschriften im Sinne des Artikels 26 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, einschließlich über Absatz 1 Nummer 8 hinausgehender Vorschriften der Europäischen Union über Wettbewerb und staatliche Beihilfen.

**Schrifttum:** *Fischer*, Strafbarkeit der Cum/Ex-Gestaltungen, Anmerkung zu LG Bonn v. 18.3.2020 62 KLS 1/19, NWB 2020, 3041; *Lüneborg*, Das neue Hinweisgeberschutzgesetz, GmbHR 2023, 765; *Nitschke/Krebs*, Whistleblowing im öffentlichen Dienst: Impulse für die Dienstpflicht zur „Denunziation“ durch das Hinweisgeberschutzgesetz?, NVwZ 2023, 1053. Siehe auch Schrifttum zu Vor § 1.

### Übersicht

	Rn.		Rn.
I. Allgemeines . . . . .	1	4. Sicherheit im Straßenverkehr (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. c HinSchG).	22
II. Strafbewehrte Verstöße (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 HinSchG) . . . . .	5	5. Eisenbahnbetriebssicherheit (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. d HinSchG)	23
III. Bußgeldbewehrte Verstöße (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG) . . . . .	9	6. Sicherheit im Seeverkehr (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. e HinSchG).	24
1. Verbotsnorm dient Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit. . . . .	9	7. Sicherheit im zivilen Luftverkehr und Flugsicherung (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. f HinSchG) . . . . .	26
2. Verbotsnorm dient Schutz der Rechte der Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane . . . . .	12	8. Sicherheit der Beförderung gefährlicher Güter (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. g HinSchG) . . . . .	27
IV. Verstöße gegen Regelungen des Bundes, eines Landes sowie unmittelbar geltendes Recht der EU in bestimmten Rechtsbereichen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 HinSchG) . . . . .	16	9. Umweltschutz (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. h HinSchG) . . . . .	28
1. Allgemeines . . . . .	16	10. Strahlenschutz und kern- technische Sicherheit (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. i HinSchG) .	30
2. Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. a HinSchG) 17		11. Erneuerbare Energien und Energieeffizienz (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. j HinSchG) . . . . .	31
3. Produktsicherheit und Produkt- konformität (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. b HinSchG) . . . . .	19		

12. Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. k HinSchG) . . . . .	32	V. Verstöße gegen bundesrechtliche Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen ab Erreichen der relevanten Schwellenwerte (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 HinSchG) . . . . .	44
13. Qualitäts- und Sicherheitsstandards von Human- und Tierarzneien, menschlichen Organen und Medizinprodukten sowie grenzüberschreitender Patientenversorgung (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. l HinSchG) . . . . .	33	VI. Verstöße, die bereits vom in § 4d Abs. 1 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz geregelten Hinweisgeberverfahren bei Verstößen gegen Rechtsnormen, für die das BaFin zuständig ist, erfasst sind (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 HinSchG). . . . .	45
14. Herstellung, Werbung und Verkauf von Tabakerzeugnissen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. m HinSchG) . . . . .	34	VII. Verstöße gegen das Steuerrecht für Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 HinSchG) . . . . .	47
15. Verbraucherschutz und Verbraucherrechte bei Verträgen zwischen Unternehmern und Verbrauchern sowie zum Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen, Preisangaben und Wettbewerbsverstößen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. n HinSchG) . . . . .	35	VIII. Verstöße aufgrund von missbräuchlichen steuerschädlichen Vereinbarungen mit steuerlichen Vorteilen für Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 HinSchG). . . . .	51
16. Datenschutz und Schutz der Privatsphäre bei elektronischer Kommunikation (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. o HinSchG) . . . . .	36	IX. Verstöße gegen Artikel 101 und 102 des AEUV sowie Verstöße gegen § 81 Abs. 2 Ziff. 1, Ziff. 2 lit. a, Ziff. 5 sowie Abs. 3 GWB (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 HinSchG). . . . .	53
17. Schutz personenbezogener Daten nach der DSGVO (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. p HinSchG) . . . . .	37	X. Verstöße gegen Digital Markets Act (DMA) – Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.9.2022 (§ 2 Abs. 1 Nr. 9 HinSchG) . . . . .	56
18. Sicherheit in der Informationstechnik (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. q HinSchG) . . . . .	38	XI. Verfassungsfeindliche Äußerungen von Beamtinnen und Beamten (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 HinSchG) . . . . .	57
19. Rechte von Aktionären von Aktiengesellschaften (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. r HinSchG) . . . . .	39	XII. Verstöße gegen die finanziellen Interessen der EU durch Betrugsstraftaten gegen die EU i. S. v. Art. 325 AEUV (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 HinSchG) . . . . .	61
20. Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse, § 316a HGB (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. s HinSchG) . . . . .	41	XIII. Verstöße gegen Binnenmarktvorschriften i. S. d. Art. 26 Abs. 2 AEUV, die die vier Grundfreiheiten der EU ebenso umfassen wie Wettbewerbs- und Beihilferegulungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 HinSchG) . . . . .	63
21. Rechnungslegung von diversen kapitalmarktorientierten Unternehmen sowie Unternehmen im Finanzdienstleistungsbereich von öffentlichem Interesse (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. t HinSchG) . . . . .	42		

## § 2 Sachlicher Anwendungsbereich

### I. Allgemeines

- 1 Der sachliche Anwendungsbereich war und ist Gegenstand zahlreicher Kontroversen, die sich aus den Unterschieden der WBRL zum HinSchG und der grundsätzlichen Frage nach Umfang und Zweck eines Hinweisgeberschutzes ergeben. Während die WBRL gem. Art. 2 lediglich einen sachlichen Anwendungsbereich bei Verstößen gegen im Anhang aufgeführte Rechtsakte der EU in ausgewählten Bereichen wie öffentliches Auftragswesen, Finanzdienstleistungen und Produktsicherheit (Art. 2 Abs. 1 lit. a WBRL), bei Verstößen gegen die finanziellen Interessen der EU durch Betrugsstraftaten gegen die EU i. S. v. Art. 325 AEUV (Art. 2 Abs. 1 lit. b WBRL) sowie bei Verstößen gegen Binnenmarktvorschriften i. S. d. Art. 26 Abs. 2 AEUV, die die vier Grundfreiheiten der EU ebenso umfassen wie Wettbewerbs-, Beihilfe- oder Körperschaftsteuerregelungen (Art. 2 Abs. 1 lit. c WBRL), vorsieht, gibt sie in Art. 2 Abs. 2 WBRL darüber hinaus den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einen weiteren Gestaltungsspielraum.<sup>1</sup>
- 2 Gestützt auf diese Befugnis, über den sachlichen Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 1 WBRL hinauszugehen, und trotz einer diesbezüglichen Ablehnung von Industrieverbänden<sup>2</sup> hat der deutsche Gesetzgeber den breiteren sachlichen Anwendungsbereich des § 2 HinSchG in Form eines Positivkatalogs von Schutzgütern geschaffen. Als Relevanzgrenze sieht der deutsche Gesetzgeber zum Schutz eines Hinweisgebers eine Erheblichkeit eines Verstoßes gegen Vorschriften vor, die nach Auffassung der Gesetzesbegründung bei einer Pönalisierung typisiert stets gegeben ist.<sup>3</sup> Die Schwelle eines zu schützenden Rechtsguts ist somit dann nicht überschritten, wenn kein Verstoß gegen einen Tatbestand aus dem nachfolgend aufgeführten Positivkatalog erfolgt – kleinere Verstöße bleiben somit als sozialadäquat außer Acht; *Junker* nennt hier als Beispiel einen Mitarbeiter, der über Nacht das Licht in seinem Büro brennen lässt und Energie verschwendet.<sup>4</sup>
- 3 Angesichts des sehr detaillierten und speziellen Charakters der relevanten Vorschriften stellt sich die Frage der Praktikabilität des sachlichen Anwendungsbereichs für eine hinweisgebende Person. Wie transparent und erkennbar ist der Verstoß gegen eine relevante Norm für eine hinweisgebende Person, wenn

1 RL 2019/1937 v. 23.10.2019, ABl. L 305 vom 26.11.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>, zuletzt abgerufen am 31.10.2022.

2 Stellungnahme BDI v. 11.5.2022, S. 3, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0511\\_Stellungnahme\\_BDI\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2\\_cid289?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0511_Stellungnahme_BDI_HinSchG-E.pdf;jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2_cid289?__blob=publicationFile&v=4), zuletzt abgerufen am 10.8.2022.

3 Begr. RegE, Bes. Teil, zu § 2, S. 63.

4 *Junker*, EuZA 2023, 1.

es sich bei den entsprechenden Vorschriften, hinsichtlich derer die Meldung von Verstößen sanktionslos bleiben soll, um eine Vielzahl von Regelungen des Europarechts, von Gesetzen und Rechtsverordnungen handelt?<sup>5</sup> Allerdings ist hierbei auch zu bedenken, dass es sich bei der hinweisgebenden Person in der Regel um Mitarbeiter handelt, die mit der entsprechenden Materie sehr vertraut sind, was bei einer internen Meldestelle auch für die dort tätigen Mitarbeiter gelten dürfte, die gem. § 17 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG zu prüfen haben, ob der gemeldete Verstoß unter § 2 HinSchG fällt. So wird es sich bei Verstößen z. B. gegen Regelungen des Strahlenschutzes und der kerntechnischen Sicherheit gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. i HinSchG in der Regel um Personen handeln, die in diesem speziellen Bereich tätig sind und daher die entsprechenden Regelungen kennen dürften. Die Effektivität einer Überprüfung einer diesbezüglichen Meldung wird allerdings fraglich bei der Meldung an eine externe Meldestelle, die über eine solche spezifische Sachkunde i. d. R. nicht verfügen wird, jedoch gem. § 28 Abs. 2 HinSchG zur Überprüfung verpflichtet ist, ob der gemeldete Verstoß unter § 2 HinSchG fällt.

Kritik wurde an der Endfassung des § 2 HinSchG insbesondere im Hinblick auf die Tatsache geäußert, dass eine Meldung von sonstigem erheblichen Fehlverhalten oder nur als „unethisch“ einzuordnendem Verhalten,<sup>6</sup> dessen Aufdeckung im besonderen öffentlichen Interesse liege, nicht als „Verstoß“ i. S. d. § 3 Abs. 1 HinSchG und somit nicht vom sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG erfasst wird,<sup>7</sup> obwohl dies im Einklang mit dem – allerdings wegen seiner Weite problematischen – § 5 Nr. 2 GeschGehG stehe und im Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition ausdrücklich so angekündigt worden sei.<sup>8</sup> Problematisch ist auch die in § 3 Abs. 2 Satz 2 HinSchG erweiterte Definition der „Verstöße“, zu denen nunmehr auch „missbräuchliche Handlungen oder Unterlassungen gehören, die dem Ziel oder dem Zweck (...) der Regelungen im sachlichen Anwendungsbereich nach § 2 zuwiderlaufen“. Mit dieser weiten und unbestimmten Formulierung wird zwar auf eine entsprechende Rechtsprechung des EuGH zum Verbot einer missbräuchlichen Berufung auf Unions-

5 So im Ergebnis auch *Bruns*, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, BeckOK Arbeitsrecht, § 2 HinschG Rn. 50.

6 *Reufels/Soltysiak*, Das neue Whistleblowing-Recht, § 4 Rn. 5.

7 Stellungnahme *Ninon Colneric* zum HinSchG-E v. 6.5.2022, S. 1, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0506\\_Stellungnahme\\_Prof.\\_Dr.\\_Ninon\\_Colneric\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2\\_cid289?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0506_Stellungnahme_Prof._Dr._Ninon_Colneric_HinSchG-E.pdf;jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2_cid289?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 10.8.2022.

8 Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition v. 7.12.2021, S. 111, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 20.10.2022.

## § 2 Sachlicher Anwendungsbereich

recht Bezug genommen,<sup>9</sup> im Einzelnen ist die Reichweite aber unbestimmt, insbesondere, soweit in § 2 Regelungen des deutschen Rechts genannt sind. Ausdrücklich vom sachlichen Anwendungsbereich des § 2 HinSchG ausgenommen sind die Tatbestände des § 5 HinSchG aus Gründen des Staatswohls<sup>10</sup> sowie die Fälle gem. § 6 HinSchG, in denen das GeschGehG Anwendung findet.<sup>11</sup>

### II. Strafbewehrte Verstöße (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 HinSchG)

- 5 Eine Strafbewehrung im Falle eines Verstoßes mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe ist der stärkste Grad der Pönalisierung, der im deutschen Recht möglich ist. Konsequenterweise und in Auslegung des Begriffs der Erheblichkeit von Verstößen hat der Gesetzgeber somit den Verstoß gegen jedwede strafrechtlich bewehrte Vorschrift, unabhängig vom jeweils geschützten Rechtsgut, in den Kreis des Schutzbereichs der zu meldenden Verstöße für den Hinweisgeber aufgenommen. Somit ist der sehr umfangreiche Kreis des Nebenstrafrechts in Gesetzen außerhalb des StGB hiervon umfasst und damit der Anwendungsbe-  
reich sehr weit. Eine andere Betrachtung würde allerdings einen Wertungswiderspruch mit den in § 2 Abs. 1 Nr. 3 HinSchG enumerativ aufgeführten, aus der WBRL in innerstaatliches Recht übernommenen Vorschriften bedeuten, da nicht jede dort aufgeführte Regelung bei Verstoß eine strafrechtliche Sanktion enthält.<sup>12</sup>
- 6 Kritisch ist jedoch diesbezüglich anzumerken, dass diese weite Fassung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 HinSchG auch zu Wertungswidersprüchen z.B. bei Antragsdelikten führen kann. Zu den Antragsdelikten, ggf. auch mit der Möglichkeit einer Verfolgung bei öffentlichem Interesse (relatives Antragsdelikt) zählen u. a. der Hausfriedensbruch gem. § 123 StGB, die einfache vorsätzliche und fahrlässige Körperverletzung gem. §§ 223, 229, 230 StGB, Beleidigung gem. § 185 StGB, Üble Nachrede gem. § 186 StGB, Verleumdung gem. § 187 StGB, Verletzung des persönlichen Lebens- und Geheimbereichs, §§ 201–203 StGB, Diebstahl geringwertiger Sachen gem. § 248a StGB, Gebrauchsanmaßung von Fahrzeugen, § 248b StGB, Entziehung elektrischer Energie gem. § 248c StGB, Sachbeschädigung gem. § 303 StGB und Verletzung des Steuergeheimnisses gem. § 355 StGB, ferner Tatbestände des Nebenstrafrechts wie

---

<sup>9</sup> *Reufels/Soltysiak*, Das neue Whistleblowing-Recht, § 4 Rn. 6.

<sup>10</sup> Begr. RegE, Bes. Teil, zu § 5, S. 68.

<sup>11</sup> Begr. RegE, Bes. Teil, zu § 6, S. 71.

<sup>12</sup> So auch die Begr. RegE, Bes. Teil, zu § 2, S. 63.

z. B. im Patentgesetz (PatG),<sup>13</sup> im GebrauchsmusterG (GebrMG),<sup>14</sup> im HalbleiterschutzG,<sup>15</sup> MarkenG,<sup>16</sup> DesignG,<sup>17</sup> KunstUrhG<sup>18</sup> und UWG.<sup>19</sup>

So würde ein Dritter als Hinweisgeber bei einer Beleidigungsstraftat geschützt werden, auch wenn der Beleidigte selbst keinen Strafantrag gestellt hat.<sup>20</sup> Dies würde den Schutz auf hinweisgebende Personen ausdehnen, die zur Stellung eines Strafantrags nicht berechtigt sind. Begründet wird diese Kritik mit der Argumentation, dass sich auch aus der Beschränkung des § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG auf bestimmte Schutzgüter wie Leben, Leib und Gesundheit eine (ungeschriebene) Einschränkung der Erheblichkeit des Schutzguts auch für Strafrechtsnormen ergebe.<sup>21</sup> Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Verletzte ohne die Kenntnis des Sachverhalts, die er durch den Hinweisgeber erhält, keine Möglichkeit hätte, überhaupt die Stellung eines Strafantrags in Erwägung zu ziehen und die Tat entsprechend zu verfolgen.

Tatsächlich kann das Argument der Einschränkung der Erheblichkeit der Schutzgüter bei Straftaten nicht überzeugen, da strafrechtlich geschützten Rechtsgütern eben aufgrund ihrer Strafbewehrung vom Gesetz ein höherer Schutzbedarf zugewiesen wird. Plausibel erscheint aber der Hinweis auf Antragsdelikte, so wäre es denkbar, den Schutzbereich auf Antragsdelikte zu beschränken, bei denen (ggf. nachträglich) Strafantrag gestellt oder das öffentliche Interesse bejaht wurde.

13 Patentgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.12.1980 (BGBl. 1981 I, S. 1), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30.8.2021 (BGBl. I S. 4074).

14 Gebrauchsmustergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.8.1986 (BGBl. I, S. 1455), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3490).

15 Halbleiterschutzgesetz vom 22.10.1987 (BGBl. I S. 2294), geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3490).

16 Markengesetz vom 25.10.1994 (BGBl. I S. 3082; 1995 I S. 156); 1996 I S. 682), geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3490).

17 Designgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.2.2014 (BGBl. I S. 122), geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3490).

18 Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 440-3, veröffentlichten bereinigten Fassung, geändert durch Artikel 3 § 31 des Gesetzes vom 16.2.2001 (BGBl. I S. 266).

19 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.3.2010 (BGBl. I S. 254), geändert durch Artikel 20 des Gesetzes vom 24.6.2022 (BGBl. I S. 959).

20 Bsp. bei: Stellungnahme DIHK v. 13.5.2022, S. 4, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0513\\_Stellungnahme\\_DIHK\\_HinSchG-E.pdf?jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2\\_cid289?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0513_Stellungnahme_DIHK_HinSchG-E.pdf?jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2_cid289?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 10.8.2022.

21 Stellungnahme DIHK v. 13.5.2022, S. 4 (siehe vorherige Fn.).

### III. Bußgeldbewehrte Verstöße (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG)

#### 1. Verbotsnorm dient Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit

- 9 Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG fällt auch die Meldung von Verstößen gegen bestimmte bußgeldbewehrte Rechtsvorschriften in den sachlichen Schutzbereich des Gesetzes. Hier macht das Gesetz allerdings eine Einschränkung bei den betroffenen Regelungen und beschränkt die vom Schutzbereich umfassten Vorschriften auf den Schutz bestimmter, hochrangiger Rechtsgüter. Hierbei handelt es sich um die geschützten Rechtsgüter Leben, Leib oder Gesundheit sowie um den Schutz der Rechte von Beschäftigten sowie deren Vertretungsorgane. Nach der Begründung zum Regierungsentwurf sind die genannten Begriffe weit auszulegen und betreffen bereits Vorschriften, die einen entsprechenden Schutz bezwecken oder hierzu beitragen.<sup>22</sup> Nach einer Einzelmeinung in der Literatur sind aufgrund des abschließenden Charakters der genannten hochrangigen Rechtsgüter im Umkehrschluss sexuelle Belästigungen, die keinen strafrechtlich relevanten Verstoß darstellen, nicht geschützt.<sup>23</sup> Dieser Ansicht ist nicht zu folgen, da für die Annahme einer Analogie zu den geschützten Rechtsgütern des § 823 Abs. 1 BGB (allgemeines Persönlichkeitsrecht) die Voraussetzung einer planwidrigen Regelungslücke beim genannten Katalog der geschützten Rechtsgüter fehlt. Denn sexuelle Belästigungen am Arbeitsplatz würden evident unter die nachfolgend kommentierten „Rechte der Beschäftigten“ fallen, sodass ein Hinweisgeber diesbezüglich geschützt wäre.
- 10 Die Beschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs auf Bußgelder, die nur die vorgenannten hochrangigen Rechtsgüter betreffen, stieß bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf Kritik von Verbänden, die eine Erstreckung des sachlichen Anwendungsbereichs in § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG auf sämtliche Bußgeldverstöße ohne Beschränkung auf die genannten höherwertigen Schutzgüter gefordert haben.<sup>24</sup> Es fehle diesbezüglich an einer gleichheitskonformen Differenzierung zwischen meldefähigen und nicht meldefähigen Rechtsverstößen, insbesondere steht einer Ausweitung der betroffenen Buß-

---

22 Begr. RegE, Bes. Teil, zu § 2, S. 64.

23 *Lüneborg*, GmbHR 2023, 765, 768.

24 Stellungnahme von ARD, BDZV, DLR, DJV, dju, Deutscher Presserat, MVFP, VAUNET, ZDF („Medienbündnis“) zum HinSchG v. 16.5.2022, S. 6, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0516\\_Stellungnahme\\_Medienbuenndnis\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2\\_cid289?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0516_Stellungnahme_Medienbuenndnis_HinSchG-E.pdf;jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2_cid289?__blob=publicationFile&v=2); Stellungnahme des Marburger Bund Bundesverbandes v. 9.5.2022, S. 4, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0509\\_Stellungnahme\\_MarburgerBund\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2\\_cid324?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0509_Stellungnahme_MarburgerBund_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2_cid324?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 8.8.2022.

geldtatbestände nicht die Gefahr gegenüber, dass eine übermäßige Meldung von Bagatellrechtsverstößen erfolgen würde, da hier das Risiko einer „sozialen Ächtung“ bei Bagatellmeldungen ein ausreichendes Korrektiv sei.<sup>25</sup>

Zu den Vorschriften, bei denen die konkreten Rechte Leben, Leib und Gesundheit geschützt sind, gehören sämtliche Regelungen, die den Arbeitsschutz, den Gesundheitsschutz und die Sicherheit der Beschäftigten zum Gegenstand haben. Dies umfasst nach der Begründung zum Regierungsentwurf auch Regelungen in den entsprechenden Gesetzen zu Mitteilungs-, Bestellungs-, Dokumentations- und Anzeigepflichten.<sup>26</sup> Demzufolge gehören zu den Vorschriften im Schutzbereich des § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG insbesondere die bußgeldbewehrten Regelungen der allgemeinen und sozialen Arbeitsschutzgesetze wie das Arbeitsschutzgesetz<sup>27</sup> mit seinen Verordnungen, also der Arbeitsstätten-VO,<sup>28</sup> der BaustellenVO,<sup>29</sup> der BetriebssicherheitsVO,<sup>30</sup> der Lärm- und Vibrations-ArbeitsschutzVO,<sup>31</sup> der BiostoffVO,<sup>32</sup> der GefahrstoffVO<sup>33</sup> und der VO zur arbeitsmedizinischen Vorsorge (ArbMedVV)<sup>34</sup>; weiterhin noch das Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG),<sup>35</sup> das Mutterschutzgesetz (MuSchG),<sup>36</sup> das SGB

11

25 Stellungnahme Transparency International Deutschland e. V. v. 10.5.2022, S. 2, 3, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0510-Stellungnahme\\_Transparency\\_Inter\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2\\_cid324?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0510-Stellungnahme_Transparency_Inter_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2_cid324?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 8.8.2022.

26 Begr. RegE, Bes. Teil, zu § 2, a. a. O.

27 Arbeitsschutzgesetz vom 7.8.1996 (BGBl. I S. 1246), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 31.5.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140).

28 Arbeitsstättenverordnung vom 12.8.2004 (BGBl. I S. 2179), geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3334).

29 Baustellenverordnung vom 10.6.1998 (BGBl. I S. 1283), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 19.12.2022 (BGBl. 2023 I Nr. 1).

30 Betriebssicherheitsverordnung vom 3.2.2015 (BGBl. I S. 49), geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27.7.2021 (BGBl. I S. 3146).

31 Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung vom 6.3.2007 (BGBl. I S. 261), geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 21.7.2021 (BGBl. I S. 3115).

32 Biostoffverordnung vom 15.7.2013 (BGBl. I S. 2514), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 21.7.2021 (BGBl. I S. 3115).

33 Gefahrstoffverordnung vom 26.11.2010 (BGBl. I S. 1643, 1644), geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21.7.2021 (BGBl. I S. 3115).

34 Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge vom 18.12.2008 (BGBl. I S. 2768), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 12.7.2019 (BGBl. I S. 1082).

35 Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vom 12.12.1973 (BGBl. I S. 1885), geändert durch Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzes vom 20.4.2013 (BGBl. I S. 868).

36 Mutterschutzgesetz vom 23.5.2017 (BGBl. I S. 1228), geändert durch Artikel 57 Absatz 8 des Gesetzes vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2652).

## § 2 Sachlicher Anwendungsbereich

VII,<sup>37</sup> das Jugendarbeitsschutzgesetz,<sup>38</sup> das Arbeitszeitgesetz (ArbZG)<sup>39</sup> sowie das Heimarbeitsgesetz (HAG).<sup>40</sup> Auch das Atomgesetz<sup>41</sup> mit der StrahlenschutzVO<sup>42</sup> zählt hierzu, bei Regelungen aus diesem Bereich ohne Bußgeldbewehrung greift § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. i HinSchG.

### 2. Verbotsnorm dient Schutz der Rechte der Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane

- 12 Die Vorschrift unterscheidet an dieser Stelle zwischen dem Schutz bestimmter höchstpersönlicher Rechtsgüter der Beschäftigten, somit von absoluten Rechten, und den Rechten von Organen der Beschäftigten. Als problematisch wird die gleichwertige Behandlung von Regelungen, die dem Schutz der Rechte von Beschäftigten dienen, mit Regelungen, die dem Schutz höherrangiger Schutzgüter wie Leben, Leib oder Gesundheit, insbesondere wegen eines mangels Vergleichbarkeit enthaltenen Wertungswiderspruchs gehalten, zudem fehle es an einer entsprechenden Konkretisierung und Eingrenzung des erfassten Anwendungsbereichs hinsichtlich des Schutzes der Beschäftigten.<sup>43</sup> Tatsächlich sind Konkretisierungen in der Gesetzesbegründung vorhanden, die aber nicht abschließend sein dürften. Aus dem systematischen Zusammenhang zu den ausdrücklich aufgeführten absoluten Rechten könnte zu schließen sein,

---

37 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 7.8.1996, BGBl. I S. 1254), geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 17.7.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 191).

38 Jugendarbeitsschutzgesetz vom 12.4.1976 (BGBl. I S. 965), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16.7.2021 (BGBl. I S. 2970).

39 Arbeitszeitgesetz vom 6.6.1994 (BGBl. I S. 1170, 1171), geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3334).

40 Heimarbeitsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 804-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, geändert durch Artikel 6i des Gesetzes vom 16.9.2022 (BGBl. I S. 1454).

41 Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.7.1985 (BGBl. I S. 1565), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4.12.2022 (BGBl. I S. 2153).

42 Strahlenschutzverordnung vom 29.11.2018 (BGBl. I S. 2034, 2036; 2021 I S. 5261), geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 8.10.2021 (BGBl. I S. 4645).

43 Stellungnahme Bundesnotarkammer v. 11.5.2022, S. 2 u. 3, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0511\\_Stellungnahme\\_bnotk\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2\\_cid324?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0511_Stellungnahme_bnotk_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2_cid324?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 21.8.2022.

dass es sich bei den „Rechten“ der Beschäftigten um andere, nicht besonders genannte absolute Rechtsgüter der Beschäftigten handeln muss.

Nicht zu Unrecht wird die Frage aufgeworfen, ob die Altenpflegerin *Heinisch*, die im RegE Erwähnung fand, nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG vor Sanktionen ihres Arbeitgebers geschützt worden wäre. Tatsächlich wäre dies nicht der Fall, da zwar gem. § 84 Abs. 6 SGB XI der Träger einer Einrichtung verpflichtet ist, durch eine entsprechende personelle Ausstattung die Versorgung der Pflegebedürftigen sicherzustellen, ein Verstoß hiergegen jedoch nicht in § 121 SGB XI bußgeldbewehrt ist<sup>44</sup> – hier wird das Dilemma der Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG offenkundig. Dies hätte mit einer Ausweitung auf Verstöße gegen den Schutz der Rechte von Beschäftigten, die nicht nur bußgeldbewehrt sind, erfasst werden können, ggf. auch über einen eigenen Katalogtatbestand in § 2 Abs. 1 Nr. 3 HinSchG für Verstöße gegen Regelungen zum Schutz von Beschäftigten und deren Vertretungsorgane.<sup>45</sup> Damit wäre es möglich gewesen, die „Heinisch-Fälle“ in den Schutzbereich des HinSchG einzubeziehen. Zudem sei der unübersichtliche und selbst für Juristen schwer überschaubare und schwer verständliche Katalog des § 2 HinSchG in Bezug auf seine rechtsstaatlich gebotene Normklarheit problematisch.<sup>46</sup> *Gerdemann* weist in seiner Stellungnahme zu § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG darauf hin, dass hinsichtlich der Schutzgüter Leib, Leben und Gesundheit unklar ist, ob hier auch Bußgeldtatbestände erfasst sind, die ein abstraktes Gefährdungsdelikt zum Gegenstand haben („Parken vor Feuerwehrausfahrt“), oder die Reichweite des Gesetzes auf einen konkreten Bezug beschränkt ist.<sup>47</sup>

13

44 Stellungnahme IALANA Deutschland e. V. v. 6.5.2022, S. 2, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0506\\_Stellungnahme\\_ialana\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2\\_cid324?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0506_Stellungnahme_ialana_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2_cid324?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 8.8.2022.

45 Stellungnahme Neue Richtervereinigung e. V. v. 11.5.2022, S. 1, 2, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0511\\_Stellungnahme\\_Neue\\_Richtervereinigung\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2\\_cid324?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0511_Stellungnahme_Neue_Richtervereinigung_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2_cid324?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 18.4.2023.

46 Stellungnahme Transparency International Deutschland e. V. v. 10.5.2022, S. 2, 3, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0510\\_Stellungnahme\\_Transparency\\_Inter\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2\\_cid324?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0510_Stellungnahme_Transparency_Inter_HinSchG-E.pdf;jsessionid=F9DB8C09523BD92DC08806769082DEBB.2_cid324?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 8.8.2022.

47 Stellungnahme *Gerdemann* v. 11.5.2022, S. 3, [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0511\\_Stellungnahme\\_gerdemann\\_HinSchG-E.pdf;jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2\\_cid289?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2022/Downloads/0511_Stellungnahme_gerdemann_HinSchG-E.pdf;jsessionid=E5573FE4917EF97014CB1F9D93E46B62.2_cid289?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 10.8.2022.

## § 2 Sachlicher Anwendungsbereich

- 14 Die Begründung zum Regierungsentwurf nennt nicht abschließend weitere bußgeldbewehrte Gesetze, die Rechte der Beschäftigten schützen, aber neben ihrer Wirkung als Arbeitsschutz- und Gesundheitsschutzvorschriften auch allgemein dem Schutz der Rechte der Beschäftigten dienen,<sup>48</sup> so das Mindestlohngesetz (in den §§ 15, 16, 17 und 20 MiLoG) und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (§ 16 Abs. 1 AÜG). Weitere diesbezügliche Regelungen sind das Ladenschlussgesetz sowie das Berufsbildungsgesetz. Fraglich ist, ob die betroffenen Rechte der Beschäftigten auch zwingend den Hinweisgeber schützen müssen – angesichts des weiten persönlichen Anwendungsbereichs des § 1 HinSchG für Hinweisgeber dürfte dies wohl nicht der Fall sein.<sup>49</sup> Fraglich könnte die Reichweite des Schutzes der Rechte von Beschäftigten beim LkSG sein, ob somit diesbezüglich ein strenger Inlandsbezug besteht, da der Schutzzweck des LkSG sich allein auf Beschäftigte in den (nicht-EU-)Produktionsländern bezieht. Aufgrund des Gedankens der Einheit der Rechtsordnung ist nach diesseitiger Ansicht das LkSG in die Rechte der Beschäftigten einzubeziehen. Gleiches muss auch für Regelungen des Sozialversicherungsrechts gelten.<sup>50</sup> Rechte der Beschäftigten sind evident nicht betroffen bei Vorschriften der StVO, z. B. bei einem Parkverstoß.<sup>51</sup>
- 15 Neben den gesetzlichen Regelungen zum Schutz der Rechte der Beschäftigten sind auch Regelungen zum Schutz der Organe der Beschäftigten, somit Organe der Betriebsverfassung, ausdrücklich in den Schutzbereich des Gesetzes aufgenommen. Hierzu nennt die Begründung zum Regierungsentwurf ausdrücklich § 121 BetrVG, § 36 Sprecherausschussgesetz, das SE-Beteiligungsgesetz (dort § 46), das SCE-Beteiligungsgesetz (dort § 48) sowie das Europäische Betriebsräte-Gesetz (dort § 45).<sup>52</sup> Weitere diesbezügliche Regelungen sind in § 238 Abs. 1 Nr. 8 i.V.m. 178 SGB IX hinsichtlich der Schwerbehindertenvertretung enthalten.

---

48 Begr. RegE, Bes. Teil, zu § 2, S. 57; der RegE ist diesbezüglich unpräzise und unterscheidet nicht genau zwischen den Verbotsnormen zum Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit und zum Schutz der Rechte von Beschäftigten.

49 A. A. aber *Bruns*, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, BeckOK Arbeitsrecht, § 2 HinschG Rn. 8, der unter Verweis auf die Begründung des RegE den Schutz des Hinweisgebers durch die Verbotsnorm fordert, tatsächlich sieht die Begründung nur den Schutz des Hinweisgebers bei Meldung einer entsprechenden bußgeldgewehrten entsprechenden Norm vor.

50 So auch *Bruns*, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, BeckOK Arbeitsrecht, § 2 HinschG Rn. 9.

51 *Bruns*, in: Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, BeckOK Arbeitsrecht, § 2 HinschG Rn. 8.

52 Begr. RegE, Bes. Teil, zu § 2, a. a. O.