

Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

per E-Mail an ia2@bmj.bund.de

11. Mai 2022

Stellungnahme des Verbands der Auslandsbanken in Deutschland (VAB) zum Referentenentwurf vom 13. April 2022 über ein Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzesentwurf eine Stellungnahme einzureichen. Dabei beziehen wir uns ausschließlich auf Artikel 1 des Artikelgesetzes, nämlich das geplante „Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen“ (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG).

Der Verband der Auslandsbanken in Deutschland e.V. (VAB) vertritt die Interessen von über 200 internationalen Banken, Wertpapierinstituten und Kapitalverwaltungsgesellschaften in Deutschland, die in Deutschland mit Tochtergesellschaften oder in der Niederlassungsform von rechtlich-unselbständigen Zweigniederlassungen und Zweigstellen tätig sind. In der Regel sind die genannten Tochtergesellschaften somit oftmals Teil einer grenzüberschreitend tätigen Unternehmensgruppe, mit der Mutter- oder der Konzernobergesellschaft an der Spitze; und auch die Zweigniederlassungen und Zweigstellen sind Teil eines grenzüberschreitend tätigen Unternehmens.

Die Mitgliedsunternehmen unseres Verbandes sind insgesamt dem Bereich der Finanzdienstleistungen zuzuzählen, für den der Unionsgesetzgeber den Mehrwert des Hinweisgeberschutzes bereits anerkannt hat und eine Anzahl branchenspezifischer Vorschriften eingeführt hat (vgl. Erwägungsgrund 7 der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden). Zudem sind fast alle Mitgliedsunternehmen auch Verpflichtete nach dem Geldwäschegesetz (GwG). Somit wird ein besonderes Augenmerk der

Andreas Kastl

Verband der Auslandsbanken
in Deutschland e.V.
Weißfrauenstraße 12-16
60311 Frankfurt am Main
Tel: +49 69 975850 0
Fax: +49 69 975850 10
andreas.kastl@vab.de
www.vab.de

Verband internationaler Banken,
Wertpapierinstitute und Asset
Manager

Eingetragen im Lobbyregister des
Deutschen Bundestages,
Registrierungsnummer: R002246

Eingetragen im Transparenzregister
der Europäischen Kommission,
Registrierungsnummer:
95840804-38

Mitgliedsunternehmen auf der fortwährenden praktischen Umsetzung der bereits bestehenden Vorschriften zu Hinweisgebersystemen (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 HinSchG-RefE) im Zusammenspiel mit den subsidiär geltenden Vorschriften des künftigen Hinweisgeberschutzgesetzes gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 HinSchG-RefE liegen, wobei letztere für die überwiegende Mehrheit der Mitgliedsunternehmen insbesondere die Pflicht zur Einrichtung (mindestens) einer internen Meldestelle bereits ab dem ersten Beschäftigten beinhalten (§ 12 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 3 HinSchG-RefE).¹

Es ist auch unser Verständnis, dass bereits eingerichtete Meldesysteme nach den genannten Spezialgesetzen nicht abgeschafft, sondern mit ihrer jeweiligen Sonderzuständigkeit weiterhin bestehen bleiben. Wir begrüßen, dass neben diesen Systemen keine zusätzliche neue Zuständigkeit für bereits erfasste Sachverhalte eingerichtet werden soll. Denn soweit bereits ein Meldesystem, auf das in § 4 Abs. 1 HinSchG-RefE verwiesen wird, greift, soll dieses vorgehen und das HinSchG grundsätzlich nicht angewendet werden.² Für die Unternehmen, die den in § 4 Abs. 1 HinSchG-RefE genannten spezialgesetzlichen Vorschriften unterliegen, wird es jedoch eine Herausforderung darstellen, zu erkennen, in welchen Teilbereichen diese bestehenden Systeme des Hinweisgeberschutz zu erweitern sein werden, denn wie in der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 HinSchG-RefE formuliert, muss für diese Unternehmen das allgemeine Hinweisgeberschutzsystem greifen, wenn entweder der persönliche oder der sachliche Anwendungsbereich des spezifischen Meldesystems nicht eröffnet ist.

Diese Herausforderung vergrößert sich dadurch, dass die Vorschriften des allgemeinen Hinweisgeberschutzsystems die genannten spezifischen Regelungen explizit **ergänzen** sollen, sofern deren Vorgaben nur Teilbereiche des (allgemeinen) Hinweisgeberschutzsystems umfassen.³ Dies wird jedoch nicht die Ausnahme, sondern in einer Vielzahl der Fälle gegeben sein. Darüber hinaus soll das allgemeine Hinweisgeberschutzsystem auch dann zur Anwendung kommen, wenn andere bereits etablierte oder neue entstehende sektorspezifische Meldeverpflichtungen, -wege und -verfahren, mit denen Verstöße an bestimmte Stellen gemeldet werden können beziehungsweise müssen, die aber nicht zu den in § 4 Abs. 1 HinSchG-RefE genannten Regelungen zählen, keine spezifischen Regelungen zum Hinweisgeberschutz vorsehen.⁴ Eine solche stellt beispielsweise jene aus Art. 21 Abs. 2 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 (sog. Geldtransferverordnung) dar, die grundsätzlich alle Kredit- und Zahlungsinstitute betrifft.

Wegen dieses Einflusses der Regelungen zum allgemeine Hinweisgeberschutzsystem aus dem geplanten HinSchG auf bereits bestehende spezialgesetzliche Hinweisgeberschutzsysteme **ist den betroffenen Unternehmen eine ausreichende Implementierungszeit einzuräumen**, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die ergänzende Wirkung des HinSchG auf bestehende

¹ An dieser Stelle sei auf sich bereits abzeichnende Abgrenzungsschwierigkeiten des geplanten HinSchG zu der bereits heute bestehenden Vorschrift des § 25a Abs. 1 Satz 6 Nr. 3 KWG verwiesen, deren sachlicher Anwendungsbereich auch einen Hinweisgeberschutz zu Meldungen über „etwaige strafbare Handlungen innerhalb des Unternehmens“ umfasst.

² siehe Begründung des Referentenentwurfs, A. Allgemeiner Teil, Abschnitt II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs, Unterabschnitt 2. Verhältnis zu sonstigem geltenden Recht (§§ 4, 5 und 6).

³ siehe wiederum Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 HinSchG-RefE.

⁴ ebenda.

Hinweisgeberschutzsysteme bei allen betroffenen Beschäftigungsgebern grundsätzlich ab dem ersten Angestellten greifen wird.

Mit Blick auf die Ausgestaltung des Hinweisgeberschutzgesetzes in der Fassung des vorliegenden Referentenentwurfes begrüßen wir, dass der Gesetzesentwurf die Möglichkeit vorsieht, dass die zentrale Meldestelle grundsätzlich auch bei einem „Dritten“ eingerichtet werden kann (§ 14 Abs. 1 S. 1 HinSchG-RefE), was einer Umsetzung der Norm des Art. 8 Abs. 5 der „Hinweisgeberschutz“-Richtlinie (EU) 2019/1937 entspricht. Wir begrüßen zudem die vorgesehene Möglichkeit zur Einrichtung von zentralen Meldestellen innerhalb eines Konzerns (also Mutter-, Schwester-, oder Tochtergesellschaft als „Dritte“ im Sinne der Richtlinie), die sich aus den in der Begründung des Referentenentwurfs aufgeführten Beispielfällen im Zusammenhang mit § 14 Abs. 1 HinSchG-RefE ergibt.

In der Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 1 HinSchG-RefE heißt es zudem: *„Dabei ist mit Blick auf etwaige Umsetzungsunterschiede in den einzelnen Ländern bei transnational tätigen Konzernen das hinweisgebende Personen schützende Recht des jeweiligen Staates zu beachten“*; daraus schließen wir, dass die Einrichtung (mindestens) einer internen Meldestelle auch bei einer Rechtseinheit innerhalb eines grenzüberschreitend tätigen Konzerns möglich ist. Hierzu möchten wir konkretisierende Erweiterungen vorschlagen.

In der beigefügten Anlage haben wir unsere konkreten Anmerkungen und Vorschläge zu den Inhalten von Art. 1 des vorliegenden Referentenentwurfes zusammengestellt. Es würde uns freuen, wenn sich diese für Sie bei der Erstellung des Regierungsentwurfs als hilfreich erweisen würden.

Für Rückfragen zu den einzelnen Anmerkungen steht Ihnen der Rechtsunterzeichner gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Andreas Prechtel

Andreas Kastl

Anlage zur VAB-Stellungnahme mit konkreten Anmerkungen zum Entwurf des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen in der Fassung des vorliegenden Referentenentwurfs (HinSchG-RefE)

1. Definition der Beschäftigungsgeber

Gemäß § 3 Abs. 9 HinSchG-RefE zählen zu den Beschäftigungsgebern (1.) natürliche Personen sowie juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, (2.) rechtsfähige Personengesellschaften und (3.) sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen, die nicht zu den in den Nummern 1 und 2 genannten gehören.

Im Kreise der Verbandsmitgliedschaft gibt es zum einen inländische Tochtergesellschaften, die als Kredit-, Wertpapier- oder Zahlungsinstitute als auch als Kapitalverwaltungsgesellschaften nach dem jeweiligen Finanzmarktaufsichtsrecht zugelassen sind. Diese erfüllen die Definition der Beschäftigungsgeber als juristische Personen des privaten Rechts.

Zum anderen vertritt unser Verband aber auch die im Inland errichteten rechtlich-unselbständigen Zweigniederlassungen und Zweigstellen von Unternehmen mit Sitz im Ausland (zur Veranschaulichung, vgl. hierzu die registerrechtlichen Vorgaben der §§ 13d–13g HGB). Diese Zweigniederlassungen und Zweigstellen unterliegen spezifischen Regulierungen des Finanzmarktaufsichtsrechts:

- bei inländischen Zweigniederlassungen von Kreditinstituten mit Sitz innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR): § 53b Kreditwesengesetz (KWG),
- bei inländischen Zweigniederlassungen von Wertpapierinstituten mit Sitz innerhalb des EWR: § 73 Wertpapierinstitutsgesetz (WpIG),
- bei inländischen Zweigniederlassungen von Zahlungsinstituten mit Sitz innerhalb des EWR: § 39 Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG),
- bei inländischen Zweigniederlassungen von Verwaltungsgesellschaften mit Sitz innerhalb des EWR: §§ 51, 54 Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB),
- bei inländischen Zweigstellen von Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat, die im Inland als Kreditinstitut zugelassen sind: § 53 Kreditwesengesetz (KWG),
- bei inländischen Zweigstellen von Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat, die als Zahlungsinstitut zugelassen sind: § 42 Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG).

Unserem Verständnis nach zählen diese Zweigniederlassungen und Zweigstellen nicht zu den Beschäftigungsgebern § 3 Abs. 9 Nr. 1 HinSchG-RefE, da sie keine eigenständigen juristische Personen des Privatrechts darstellen; zudem gelten sie nicht als rechtsfähige Personengesellschaften oder sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen (§ 3 Abs. 9 Nr. 2 u. 3 HinSchG-RefE).

Im Falle der inländischen Zweigniederlassungen von Unternehmen mit Sitz innerhalb des EWR würden somit die mit der Eigenschaft des Beschäftigungsgebers verbundenen Vorschriften aus dem (deutschen) Hinweisgeberschutzgesetz nicht zur Anwendung kommen. Dies würde auch im Einklang damit stehen, dass die jeweiligen Hauptniederlassungen dieser Zweigniederlassungen innerhalb des EWR ihrerseits der mitgliedstaatlichen Umsetzung der „Hinweisgeberschutz“-Richt-

linie (EU) 2019/1937 unterliegen sollten, und zwar auf Ebene des Gesamtunternehmens, was die Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten der EU einschließt.

Im Falle der inländischen Zweigstellen von Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat, die im Inland als Kredit- oder Zahlungsinstitut zugelassen sind, würden die mit der Eigenschaft des Beschäftigungsgebers verbundenen Vorschriften aus dem Hinweisgeberschutzgesetz unserem Verständnis nach ebenfalls nicht zur Anwendung kommen. Dabei ist zu beachten, dass bei diesen Zweigstellen die jeweilige Hauptniederlassung zwar nicht der Umsetzung der „Hinweisgeberschutz“-Richtlinie (EU) 2019/1937 unterliegen, aber gegebenenfalls entsprechenden nationalen Vorschriften zum Hinweisgeberschutz. Dies würde sich auch mit der eingangs bereits zitierten Aussage in der Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 1 HinSchG-RefE decken: „*Dabei ist mit Blick auf etwaige Umsetzungsunterschiede in den einzelnen Ländern bei transnational tätigen Konzernen das hinweisgebende Personen schützende Recht des jeweiligen Staates zu beachten*“; im Falle der inländischen Zweigstellen von Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat ist somit das hinweisgebende Personen schützende Recht des Herkunftsstaates zu beachten.

Außerdem sind die bestehenden spezialgesetzlichen Anforderungen des Hinweisgeberschutzes, denen diese Zweigniederlassungen und Zweigstellen unterliegen, darunter insbesondere nach § 6 Abs. 5 Geldwäschegesetz (GwG) und nach Art. 21 Abs. 2 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 (sog. Geldtransferverordnung), weiterhin von diesen Zweigniederlassungen und Zweigstellen einzuhalten.

Nach unserem Verständnis stehen diese Annahmen im Einklang mit den Intentionen des Richtlinien- und Gesetzgebers, weshalb wir zur Klarstellung der Rechtslage die folgende Anpassung des Gesetzestextes vorschlagen.

VORSCHLAG: § 3 Abs. 9 HinSchG sollte um den folgenden Satz 2 erweitert werden:

2. „Inländische Zweigniederlassungen und Zweigstellen von Unternehmen mit Sitz im Ausland gelten nicht als Beschäftigungsgeber.“

2. Definition der klaren und leicht zugänglichen Informationen über externe Meldeverfahren

Im Zusammenhang mit den von der internen Meldestelle vorzuhaltenden klaren und leicht zugänglichen Informationen über externe Meldeverfahren gemäß § 13 Abs. 2 HinSchG-RefE bitten wir um Klarstellung, ob sich das Kriterium der Klarheit auch auf die Sprache dieser Informationen bezieht. Konkret steht die Frage im Raum, ob diese Informationen auf Deutsch oder auch auf Englisch sowie gegebenenfalls in anderen Sprachen vorliegen müssen, um der Klarheit (und gegebenenfalls auch der leichten Zugänglichkeit) im Sinne des Gesetzes zu genügen.

In den Mitgliedsunternehmen unseres Verbandes wird oftmals Englisch als Unternehmenssprache genutzt. Zudem beschäftigen diese auch oftmals Personen aus den jeweiligen Herkunftsländern des Unternehmens, die dann als Beschäftigte i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 HinSchG-RefE Anspruch auf klare und leicht zugänglich Informationen zu externen Meldeverfahren, woraus sich auch ableiten lassen könnte, dass auch andere Sprachfassungen sinnvoll sein könnten.

VORSCHLAG: In der Gesetzesbegründung zu § 13 Abs. 2 HinSchG sollte Satz 2 folgendermaßen erweitert werden:

2, „Dies kann beispielsweise durch eine allen zugängliche und bekannte Website, das Intranet oder auch klassische Aushänge sichergestellt werden; diese sollten mindestens entweder in deutscher oder in englischer Sprache gefasst sein.“

3. Klarstellungsbedarf bei der besonderen Organisationsform einer gemeinsamen Meldestelle

§ 14 Abs. 2 HinSchG-RefE dient der Umsetzung von Art. 8 Abs. 6 der „Hinweisgeberschutz“-Richtlinie (EU) 2019/1937 und eröffnet für verschiedene private Beschäftigungsgeber mit „in der Regel“ zwischen 50-249 Beschäftigten die Möglichkeit, für die Entgegennahme von Meldungen und für die weiteren nach dem Hinweisgeberschutzgesetz vorgesehenen Maßnahmen eine gemeinsame Stelle einzurichten und zu betreiben.

Unserem Verständnis nach stellt dies eine besondere Organisationsform der internen Meldestelle dar, da hier eine interne Meldestelle nicht etwa durch einen Dritten nach § 14 Abs. 1 S. 1 HinSchG-RefE betrieben wird, sondern eine Meldestelle durch verschiedene (nicht zwingend miteinander in Verbindung stehende) private Beschäftigungsgeber gemeinsam eingerichtet wird; Art. 8 Abs. 6 der „Hinweisgeberschutz“-Richtlinie (EU) 2019/1937 beschreibt dies auch mit „Ressourcen teilen“.

Hinsichtlich der in Frage kommenden privaten Beschäftigungsgeber stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber mit dem Passus „in der Regel“ es im Einzelfall als nicht schädlich ansehen würde, dass sich an der gemeinsamen Meldestelle auch ein oder mehrere private Beschäftigungsgeber mit weniger als 50 Beschäftigte beteiligen. Dies würde es auch kleineren Unternehmen aus den in § 12 Abs. 3 HinSchG-RefE ermöglichen, an dieser Ressourcenschonenden Organisationsform zu partizipieren, die ja bereits ab dem ersten Beschäftigten zur Einrichtung (mindestens) einer internen Meldestelle verpflichtet sind.

Dies sollte in der Begründung klargestellt werden.

VORSCHLAG: In der Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 2 HinSchG sollte dieser Satz 4 ergänzt werden:

4, „Es ist unschädlich, wenn sich auch private Beschäftigungsgeber mit weniger als 50 Beschäftigten an der gemeinsamen Meldestelle beteiligen.“

4. Definition von international tätigen Beschäftigungsgebern im Zusammenhang mit der persönlichen Zusammenkunft

In der Gesetzesbegründung zu § 16 Abs. 3 HinSchG-RefE wird ausgeführt, dass „international tätige Beschäftigungsgeber“ neben den überregional tätigen Beschäftigungsgebern für die auf Wunsch der hinweisgebenden Person erfolgende persönliche Zusammenkunft vor Ort die Aufgaben der internen Meldestelle an eine Person vor Ort delegieren können. Unserem Verständnis

nach würde dies voraussetzen, dass das Gesetz auch Beschäftigungsgeber mit Sitz außerhalb Deutschlands erfassen würde. Dies stünde jedoch im Widerspruch mit der bereits zitierten Formulierung in der Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 1 HinSchG-RefE: „Dabei ist mit Blick auf etwaige Umsetzungsunterschiede in den einzelnen Ländern bei transnational tätigen Konzernen das hinweisgebende Personen schützende Recht des jeweiligen Staates zu beachten.“ Beschäftigungsgeber im EU-Ausland unterliegen der jeweiligen mitgliedstaatlichen Umsetzung der „Hinweisgeberschutz“-Richtlinie (EU) 2019/1937 und bei Beschäftigungsgebern in Drittstaaten in der Regel ein nationales Recht zum Schutz hinweisgebender Personen. Da sich die Kommentierung auch nur auf die persönlichen Zusammenkunft bezieht, sollte der Verweis auf sog. „international tätige Beschäftigungsgeber“ an dieser Stelle gestrichen werden, um Unklarheiten zu vermeiden; zudem schlagen wir eine Konkretisierung zum Verständnis über überregional tätige Beschäftigungsgeber vor.

VORSCHLAG: In der Gesetzesbegründung zu § 16 Abs. 3 HinSchG sollte Satz 1 folgendermaßen angepasst werden:

„~~Überregional oder international~~ tätige Beschäftigungsgeber, die mehrere Betriebsstätten oder Niederlassungen im Inland betreiben, oder gemäß § 12 Absatz 1 Satz 2 mit einer internen Meldestelle versehene Organisationseinheiten können für die auf Wunsch der hinweisgebenden Person erfolgende persönliche Zusammenkunft vor Ort die Aufgaben der internen Meldestelle an eine Person vor Ort delegieren.“

5. Definition von international tätigen Beschäftigungsgebern im Zusammenhang mit der persönlichen Zusammenkunft

Die allgemeinen Erläuterungen in der Begründung zu § 16 HinSchG-RefE sollten im Gesetzestext aufgenommen werden, da sie insbesondere die Angemessenheit und Grundsätze der Verhältnismäßigkeit bei der Einrichtung der Meldekanäle für die interne Meldestelle betreffen und somit eine weitere Form der Rechtssicherheit für die Rechtsanwender darstellen.

VORSCHLAG: § 16 HinSchG sollte um den folgenden Absatz 4 ergänzt werden:

„Darüber und über die weiteren in diesem Gesetz genannten Vorgaben hinaus sind die betroffenen Beschäftigungsgeber bei der Einrichtung und Ausgestaltung interner Meldekanäle grundsätzlich frei; hierbei können die Umstände des Einzelfalls angemessen berücksichtigt werden in Bezug auf die Größe der juristischen Person, die Anzahl der zu erwartenden Meldungen, die Sensibilität der möglicherweise betroffenen Materien sowie auf die Frage, ob über die Anforderungen dieses Gesetzes hinaus zusätzlich spezialgesetzliche Vorgaben an Meldestellen zu berücksichtigen sind.“