



Stellungnahme Nr. 22/2022
Mai 2022

zum Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums der Justiz zu einem Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (sog. HinSchG)

Mitglieder des Ausschusses Arbeitsrecht

Rechtsanwalt Marc Doßler
Rechtsanwalt Marc André Gimmy, Vorsitzender
Rechtsanwalt Dr. Jens Günther
Rechtsanwalt Dr. Hermann Heinrich Haas
Rechtsanwalt Lars Kuchenbecker
Rechtsanwältin Prof. Dr. Anja Mengel, (*Berichterstatterin*)
Rechtsanwalt Igor Münter
Rechtsanwalt Dr. Peter Rambach
Rechtsanwalt Dr. Stefan Sasse, (*Berichterstatter*)
Rechtsanwältin Dr. Gerlind Wisskirchen
Rechtsanwältin Ulrike Paul, Vizepräsidentin Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwalt Sven Krautschneider, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des Ausschusses Gesellschaftsrecht

Rechtsanwältin Dr. Christina Chlepas
Rechtsanwalt Dr. Hans-Joachim Fritz, (*Berichterstatter*)
Rechtsanwalt Dr. Jens Eric Gotthardt, Vorsitzender
Rechtsanwalt und Notar Dr. Florian Hartl, LL.M.
Rechtsanwalt Dr. Peer Koch
Rechtsanwalt Olaf Kranz
Rechtsanwalt Rüdiger Ludwig
Rechtsanwältin Dr. Barbara Mayer
Rechtsanwältin Dr. Petra Schaffner
Rechtsanwalt Jürgen Wagner, LL.M.
Rechtsanwalt Dr. Andreas Wurm
Rechtsanwalt Dr. Stephan Zilles
Rechtsanwalt Michael Then, Schatzmeister Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwältin Daniela Neumann, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des Ausschusses Strafprozessrecht

Rechtsanwalt Prof. Dr. Christoph Knauer (Berichterstatler)

Rechtsanwalt Dr. Matthias Dann

Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Gubitza

Rechtsanwältin Dr. Vera Hofmann

Rechtsanwalt Dr. jur. Andreas Minkoff

Rechtsanwalt Jürgen Pauly

Rechtsanwältin Anette Scharfenberg

Rechtsanwältin Dr. Alexandra Schmitz

Rechtsanwältin Stefanie Schott

Rechtsanwältin Ulrike Paul, Vizepräsidentin Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Eva Melina Buchmann, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium der Justiz
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Ausschuss Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages
Fraktionsvorsitzende des Deutschen Bundestages
Bundesrat
Bundesarbeitsgericht
Landesarbeitsgerichte
Rechtsanwaltskammern
Bitkom e. V.
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Deutscher Arbeitsgerichtsverband e. V.
Bund der Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichtsbarkeit
Deutscher Richterbund
Neue Richtervereinigung e. V.
Deutscher Anwaltverein e. V.
Bundesverband der Freien Berufe e. V.
Bundesnotarkammer
Deutscher Notarverein e. V.
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Deutscher Juristinnenbund e. V.
Patentanwaltskammer
Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.
ver.di Bundesverwaltung
Wirtschaftsprüferkammer
Redaktionen der NZA, RdA, AnwBl, NJW, JZ, MDR, ZAP, DRiZ, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, taz, Handelsblatt, dpa, Spiegel, Focus, Otto Schmidt Verlag, JUVE
online-Redaktionen Beck aktuell, Jurion, Juris, Legal Tribune, Deubner Verlag Online
Recht

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Das Bundesministerium der Justiz hat am 13.04.2022 den Referentenentwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (sog. HinSchG-E) – im Folgenden „HinSchG-E“ – vorgelegt. Es handelt sich hierbei um eine in Teilen grundlegend überarbeitete Fassung des Referentenentwurfs vom November 2020 (im Folgenden „HinSchG-E 2020“) zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305/17 vom 26.11.2019), welche bis zum 17.12.2021 hätte umgesetzt werden sollen.

Der vorliegende Referentenentwurf sieht Anforderungen an eine Meldung oder Offenlegung im Zusammenhang mit Verstößen vor und zielt auf einen besonderen Schutz von Hinweisgebern vor Benachteiligung wie Kündigungen, Versetzungen oder Disziplinarmaßnahmen. Dabei geht der Entwurf an einzelnen Stellen über die Anforderungen der Unionsrichtlinie hinaus, teilweise ohne dass es hierfür einen ersichtlichen Grund gibt. Bestehende Gestaltungsspielräume greift der Referentenentwurf nicht auf, obwohl sie für einen effektiven Hinweisgeberschutz bzw. für eine erfolgreiche Schadensbehebung als Folge gemeldeter Verstöße naheliegend wären. Stattdessen wird die betriebliche Meldestruktur überreguliert, obwohl es im Interesse des Unternehmens liegt, rasch und effektiv Abhilfe im Fall von Missständen schaffen zu können. Im Fall des nicht mehr erkennbaren Vorrangs der internen zur externen Meldung bestehen Bedenken hinsichtlich der richtlinienkonformen Anpassungen im Entwurf.

Die Bundesrechtsanwaltskammer verweist hierbei auf ihre früheren Stellungnahmen Nr. 28/2017 vom Mai 2017 und Nr. 26/2018 vom August 2018. Dort bereits erachtete sie ein Einschreiten des (europäischen) Gesetzgebers für nicht zwingend erforderlich und betrachtet den weiteren Versuch zur Umsetzung der Richtlinie wiederum als kritisch und in einzelnen Punkten daher als anpassungsbedürftig. Darüber hinaus sind einzelne Aspekte ungenügend behandelt oder noch ungelöst.

I. Grundsätzliche Kritikpunkte

1. Anreiz zur Nutzung des internen Meldekanals

1.1 Sanktionsregelung als Anreiz ist nicht richtlinienkonform

Der Referentenentwurf schafft – entgegen den Vorgaben des Richtliniengabers – keinen Anreiz zur vorrangigen Nutzung des internen Meldekanals im wohlverstandenen Sinne des Art. 7 Abs. 2 („bevorzugt“), Art. 10 („zuerst“) und Art. 15 HinSch-RL („zunächst“) „zur Förderung einer Kultur der guten Kommunikation“ (Erwägungsgrund Nr. 47) und gibt dem Hinweisgeber dazu nach der Entwurfsbegründung ein „freies Wahlrecht“, das aber letztlich kein „echtes Wahlrecht“ ist. Stattdessen entfällt die diese Zielsetzung unterstützende Bestimmung des § 7 Abs. 3 HinSchG-E 2020 aus der Vorgängerversion, mit der der Vorrang einer internen Meldung gegenüber einer externen Meldung noch verankert war. Damit verzichtet der Referentenentwurf auf eine initiale Form des Anreizes für Hinweisgeber und Unternehmen und wählt stattdessen eine Sanktionslösung, indem er – in Erweiterung gegenüber dem

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden gewählte männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

HinSchG-E 2020 – einen eigenständigen Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit nach § 40 Abs. 2 Nr. 2 HinSchG-E schafft, wonach eine interne Meldestelle „einzurichten“ und „zu betreiben“ ist, zumal das Bestehen eines internen Meldekanals Voraussetzung für das gewählte System des Schutzes für Hinweisgeber ist. Die Neuregelung im Entwurf erscheint nach diesen Änderungen des Entwurfs aber nicht mehr richtlinienkonform zu sein. Offenbar traut der Gesetzgeber den Unternehmen nicht zu, aus eigenem Antrieb Anreize zu schaffen, damit sich hinweisgebende Personen zunächst an die jeweilige interne Meldestelle wenden, und baut auf die Sanktionslösung.

Mit Rücksicht auf die zu erreichenden Richtlinienziele, welche in der Begründung angeführt werden (HinSchG-E, Begr. Seite 108), werden die o. e. Anpassungen des Gesetzentwurfs einem zentralen Anliegen der am Prozess der Richtlinienggebung beteiligten politischen Gremien nicht gerecht. Im Gegenteil, sie ignoriert das Ringen um eine den „kohärenten Hinweisgeberschutz“ begründende Meldestruktur. Nachdem ursprünglich – in Folge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie zahlreicher nationaler Gerichte (dazu siehe unten Ziffer 3.1. zur Prüfpflicht des Hinweisgebers, ob ausnahmsweise eine direkte öffentliche Meldung zulässig ist) – noch eine für den Hinweisgeberschutz vorausgesetzte Stufenfolge von (i) interner Meldung vor (ii) externer Meldung an die zuständige Behörde und (iii) Bekanntmachung gegenüber der Öffentlichkeit verfolgt wurde (vgl. Entwurf einer legislativen Entschließung des europäischen Parlaments vom 26.11.2018 - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0398/P8_A\(2018\)0398_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0398/P8_A(2018)0398_DE.pdf)), räumte der Rat im Trilogverfahren seine Position und stimmte der Anwendung der Schutzbestimmungen der Richtlinie auch bei direkter Meldung an die Aufsichtsbehörden zu (vgl. Pressemitteilung des europäischen Parlaments vom 12.03.2019). In den danach ausgehandelten Fassungen auf der Grundlage einer politischen Einigung zwischen Rat und Parlament in der Fassung vom 16.04.2019 (www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_DE.html) war dann ein zweistufiges Modell Gegenstand der Meldestruktur, bei dem der interne und der externe Kanal als „gleichwertig“ angesehen waren – allerdings mit der Kompromissformel, wie sie nunmehr in Art. 7 Abs. 2 der HinSch-RL verankert ist, wonach die Meldung über einen internen Meldekanal „bevorzugt“ gewählt werden solle, indem Anreize geschaffen werden.

Diese Gestaltungsmöglichkeit verpasst der Referentenentwurf. Es ist kaum vorstellbar, dass von Unternehmen und Hinweisgebern die gewählte Sanktionslösung als Anreiz verstanden wird, zumal es „zualtererst“ Schutz für „Arbeitnehmer“ im Sinne des Art. 45 Abs. 1 AEUV geben soll (Erwägungsgrund 38) bzw. neben weitreichenden Schutzmaßnahmen vor Repressalien zusätzlich verfahrensseitige Vorzüge durch frühzeitige Rückmeldung auf eine Meldung (§ 17 Abs. 2 HinSchG-E) oder weitgehende Vermutungswirkungen (§ 36 Abs. 2 HinSchG-E) aufgenommen sind. Stattdessen ließe sich eher an ein Belohnungssystem denken, wie es bereits im Finanzsektor gemäß Art. 32 Abs. 4 der sog. EU-Marktmissbrauchsverordnung Nr. 596/2014 vom 16.04.2014 vorgesehen ist, auch wenn das Bundesministerium der Finanzen die erforderliche Rechtsverordnung noch nicht erlassen hat.

1.2 Alternative: Finanzielle Anreize schaffen

Finanzielle Anreize zu schaffen, mag nach kontinentaleuropäischem Verständnis fragwürdig sein. Allerdings zeigt die Erfahrung im Umgang mit diesen Möglichkeiten, wie „effektiv“ Verstößen begegnet werden kann, insbesondere wo für den Hinweisgeber eine ausreichende wirtschaftliche Absicherung gewährleistet ist. Obwohl er sich auf den hierfür maßgeblichen Erwägungsgrund 94 der HinSch-RL beruft, lässt der Referentenentwurf diesen Aspekt außer Acht. Offenbar liegt dem Referentenentwurf die Annahme zugrunde, dass der vom europäischen Gesetzgeber intendierten Umfang des HinSchG mit den nationalen Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes und des Maßregelungsverbots gemäß § 612a BGB bereits durch zwei erprobte und durch die Rechtsprechung austarierte Schutzmaterien ausreichend abgedeckt ist. Nachdem keine einzige Arbeitnehmerschutzbestimmung im Zuge der Gesetzesinitiative weiter angepasst werden soll, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber der Auffassung

ist, dass die aktuelle Rechtslage dem unmittelbaren Schutz von Hinweisgebern ausreichend gerecht wird.

Auch wenn es sich nicht um prototypische Fälle handeln mag, so sei gleichwohl auf prominente Beispiele aus jüngster Zeit verwiesen: Diese zeigen, dass finanzielle Anreize für Hinweisgeber zu einer effektiven Schadensbeseitigung bzw. -begrenzung gerade bei systemischen Missständen führen können (vgl. hierzu den Fall von Bradley Birkenfeld, der mit seiner Meldung zweifelhafter Steuerpraktiken seines damaligen Arbeitgebers UBS in den USA nicht nur eine Belohnung von USD 104 Mio. erhielt, sondern auch zu einer grundlegenden Revision der Beziehungen von 11 (!) weiteren Schweizer Banken mit den USA in Bezug auf das sog. Bankgeheimnis zwecks korrekter Behandlung grenzüberschreitender Besteuerung führte; vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Bradley_Birkenfeld). Auch mit Anreizen könnte also ein weiteres Richtlinienziel erfüllt werden (vgl. Erwägungsgründe Nr. 7 ff. zu einzelnen Teilbereichen des sachlichen Anwendungsbereichs, bei denen es um das „systemische“ Vermeiden oder Verhindern von Verstößen gegen Unionsrecht geht).

Schließlich könnte ein Anreizsystem auch eine unbefangene Befassung mit anonymen Meldungen fördern. Denn der Referentenentwurf belässt es – wie im Vorentwurf des HinSchG-E 2020 – dabei, dass sich sowohl Unternehmen als auch externe Meldestellen mit anonymen Meldungen nicht auseinandersetzen müssen. Es wird – unabhängig von der Pflicht, überhaupt einen internen Meldekanal einzurichten und zu betreiben – von einer Erweiterung des Meldekanals zum Empfang anonymer Meldungen abgesehen (vgl. §§ 16 Abs. 1 Satz 4 und 27 Abs. 1 Satz 3 HinSchG-E). Dieses Ausklammern des (fakultativen) Förderns von Anreizen und einer (obligatorischen) Behandlung von anonymen Hinweisen wird einem attraktiven Hinweisgebersystem nicht gerecht und verfehlt die Ziele eines „kohärenten“ Hinweisgeberschutzes.

1.3 Fazit

Es wäre zu begrüßen, wenn sich der Gesetzgeber dazu entschließen könnte, zur Vorgängerfassung des § 7 Abs. 3 HinSchG-E 2020 zurückzukehren, um – zumindest in programmatischer Weise – den Meldestellen einzurichtenden Organisationen die Möglichkeit zu geben, entsprechende Anreize zu schaffen, *bevorzugt* den internen Meldekanal zu nutzen. Damit besteht die Chance, frühzeitig – intern – Abhilfe von Missständen zu schaffen, wie es bislang auch von der Rechtsprechung grundsätzlich festgestellt und unterstützt wurde (BAG, Urteil vom 03.07.2003, 2 AZR 235/02, NZA 2004, 427; BVerfG, Urteil vom 02.07.2001, 1 BvR 2049/00, NZA 2001, 888; EGMR, Urteil vom 16.02.2021 – Az. 23922/19, NZA 2011, 1269). Darüber hinaus sollte erwogen werden, konkrete Vorgaben zum Schaffen finanzieller Anreize zu empfehlen.

2. Anonyme Hinweise

Anonyme Hinweisgeber sind hilfreich. Unter dem Schutz der nicht preisgegebenen Identität sind Meldungen häufig substantiell und sachdienlich. Das wird in der Unternehmenspraxis geschätzt, um rasch und effektiv Missständen begegnen zu können. Der Referentenentwurf nutzt den vom Richtliniengeber eingeräumten Gestaltungsspielraum des Art. 6 Abs. 2 HinSch-RL nicht und beschränkt sich darauf mitzuteilen, dass es für die die Meldungen aufnehmende Organisation keine Verpflichtung gibt, „die Meldekanäle so zu gestalten, dass sie die Abgabe anonymer Meldungen ermöglichen“ (§§ 16 Abs. 1 Satz 4; 27 Abs. 1 Satz 3 HinSchG-E). Auch wenn bereits beim Richtliniengeber eine gewisse Skepsis gegenüber solchen Meldungen festzustellen war (vgl. Erwägungsgrund 34 zur Hinweisgeberschutzrichtlinie), weil damit Zweifel an der Glaubwürdigkeit der meldenden Personen nicht ausgeräumt werden können, was Einfluss auf die Bewertung der Lauterkeit der Meldemotive hat, zeigt die Praxis, dass die Bereitschaft zur Meldung potentieller Hinweisgeber häufig davon abhängt, ob sie anonym bleiben können. Damit sollte ein Unternehmen (bzw. eine externe Meldestelle) grundsätzlich nicht darauf verzichten,

auch für anonyme Meldungen offen zu stehen, um attraktiv und praktisch wirksam seine Ziele zur Abhilfe oder Vermeidung weiterer Verstöße zu verfolgen. Das entspricht im Übrigen auch allgemeiner Unternehmenspraxis, wo sich bislang die Befürchtung eines Meldemissbrauchs nicht bestätigt hat (vgl. Schmolke AG 2018, 769, 778; Whistleblowing Report 2021 – Whitepaper unter www.integrityline.com mit zuletzt 1.239 befragten Unternehmen im deutschsprachigen Raum).

Im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse bleibt daher auch die Aussage des Entwurfs unverständlich, dass mit „erheblichen zusätzlichen Kosten für die notwendigen täglichen Vorrichtungen“ zu rechnen sei, wenn diese noch anonyme Hinweise aufnehmen sollten. Hierbei werden die grundsätzlich positiven Erfahrungen verkannt, von denen noch im Referentenentwurf 2020, Seite 34, berichtet wird: Im Rahmen eines internetbasierten Portals in Niedersachsen zur Abgabe von auch anonymen Hinweisen aus dem Bereich der Korruption und der Wirtschaftskriminalität sind mehr als 2.700 Hinweise eingegangen, welche zu insgesamt fast 900 justiziellen Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet geführt haben. Dabei darf anzunehmen sein, dass diese allesamt oder überwiegend nicht auf Denunziationen, welche hinter einer anonymen Meldung stehen könnten, beruhen. Genauso wenig ist davon auszugehen, dass das System dadurch überlastet worden sei. Vielmehr darf diese Darstellung als ein Beleg dafür gewertet werden, dass anonymes Whistleblowing funktioniert (Dilling, CCZ 2021, 60, 63). Solange das Einrichten von Meldesystemen bereits allgemeine Verbreitung in der Unternehmenspraxis gefunden hat (und zwar auch international, vgl. Wiedmann/Greubel, CCZ 2019, 88), womit in der Regel auch anonyme Meldungen erfasst sind, wird der Mehraufwand in überschaubarer Größenordnung sein (vgl. hier die konkreten Hinweise zu den relativ geringen Zusatzkosten der technischen Einrichtung zur Entgegennahme von anonymen Meldungen bei Dilling, CCZ 2021, 60, 62 Fn. 18 m.w.N.).

Die Bundesrechtsanwaltskammer fordert dazu auf, die eventuell noch bestehende skeptische Haltung hinsichtlich anonymer Meldungen zu überdenken und deren tatsächliche Relevanz bei der Aufdeckung von Rechtsverstößen, welche mittlerweile anerkannt ist, wahrzunehmen. Damit sollten die Aufnahme und Bearbeitung von anonymen Meldungen zur Gestaltung der Meldestruktur einbezogen sein – allerdings verbunden mit dem Stärken finanzieller Anreize, um eine effektive Schadensbekämpfung und -begrenzung möglicher Verstöße zu gewährleisten (siehe soeben unter 1.2).

3. Umfang der Prüfpflicht des Hinweisgebers

3.1 Präzisierung zur direkten öffentlichen Meldung erforderlich

Ogleich die überarbeitete Fassung des § 2 HinSchG-E den sachlichen Anwendungsbereich differenziert fasst, indem sie – in Einschränkung zur Vorfassung des HinSchG-E 2020 – nur noch bußgeldbewehrte Verstöße zum Gegenstand einer Meldung zulässt, „soweit die verletzte Vorschrift dem Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane dient“, erweitern sie den Gegenstand der Prüfung durch die aufnehmenden Meldestellen. Neben anderen Aufgaben sollen diese nach den angepassten Bestimmungen des Gesetzentwurfs prüfen, „ob der gemeldete Verstoß in den ... Anwendungsbereich fällt“ (vgl. §§ 17 Abs. 1 Nr. 2 und 28 Abs. 2 HinSchG-E). Damit ist der Inhalt der Prüfpflicht der Meldestelle deutlich konkretisiert (wenngleich diese Prüfung an eine Überforderung grenzt).

Offen bleiben der Inhalt und die Grenzen der Prüfpflicht durch den Hinweisgeber. Spätestens im Fall einer möglichen Offenlegung nach § 32 ist die meldende Person damit konfrontiert. Denn das „Offenlegen unrichtiger Informationen über Verstöße“ ist gemäß § 32 Abs. 2 HinSchG-E verboten und stellt eine Ordnungswidrigkeit nach § 40 Abs. 1 HinSchG-E dar, wenn es wissentlich erfolgt. Im Übrigen kann die hinweisgebende Person nach § 38 HinSchG-E zum Schadensersatz verpflichtet werden.

Mit Rücksicht auf die jüngste Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Angelegenheit *Gawlik* (Urteil vom 16.02.2021 – Az. 23922/19) wäre es geboten, hier die Grenzen und den Inhalt der Prüfpflicht eines Hinweisgebers – unabhängig von der subjektiven Seite – näher zu bestimmen und gesetzlich zu verankern, auch im Sinne des von der Richtlinie vorgegebenen grundsätzlichen Vorrangs der internen Meldung (vgl. dazu bereits oben Ziffer 1.1). Gerade für die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat, der sich mit einer besonders unangenehmen Entscheidung des EGMR vom 21.07.2011 (Az. 28274/08, NZA 2011, 1269 – *Heinisch*) hierzu konfrontiert sah, müsste der deutsche Gesetzgeber ein besonderes Interesse an einer konkretisierenden Regelung haben. Denn der Gerichtshof akzeptierte dort die Anzeige des von der Beschwerdeführerin beauftragten Rechtsanwalts wegen angeblichen Abrechnungsbetrugs als eine vom Recht auf freie Meinungsäußerung nach Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) *noch* gedeckte Meldung, obwohl keiner der Vorwürfe nachträglich bestätigt wurde. Das öffentliche Interesse an Informationen über Mängel in der Altenpflege in staatlichen Pflegeheimen habe so viel Gewicht, dass es das Interesse des Unternehmens am Schutz seines guten Rufs im Geschäftsverkehr und seiner geschäftlichen Interessen überwiege (so ausdrücklich Leitsatz 8).

Soweit sah der EGMR den Inhalt und die Grenzen der Prüfpflicht vor Abgabe einer Meldung gewahrt, welche er aber in der jüngeren Entscheidung vom 16.02.2021 revidierte. Denn der dort eine Anzeige erstattende Arzt – so in den Entscheidungsgründen – hätte vorher sorgfältig prüfen müssen und können, ob sein Verdacht einer unzulässigen (aktiven) Sterbehilfe seines Vorgesetzten „genau und zuverlässig“ sei. Auch wenn man in diesem Fall ebenfalls ein öffentliches Interesse an solchen Informationen hätte annehmen können, wäre es von ihm zu erwarten gewesen, die Fakten gründlicher auf ihre inhaltliche Richtigkeit und Zuverlässigkeit zu überprüfen, was unterblieb. Seine Meldung war somit nicht (mehr) von dem Recht auf freie Meinungsäußerung gedeckt; die fristlose Kündigung gerechtfertigt. Er hatte seine ihm treffende Prüfpflicht verletzt.

Es wäre vor diesem Hintergrund naheliegend, eine eigene Bestimmung im HinSchG aufzunehmen, um dem Hinweisgeber – zumindest im Fall der Offenlegung – vor Augen zu führen, welchen Umfang seine vorherige Prüfpflicht hat, damit er das seinerseits Erforderliche tun kann. Der EGMR stellte fest, dass das Ausüben des Rechts auf Meinungsäußerung das Ergebnis einer Abwägung unterschiedlicher Interessen ist. Die hierfür leitenden Kriterien, die der EGMR in ständiger Rechtsprechung heranzieht, haben Einfluss auf den Umfang der Prüfpflicht eines Hinweisgebers (vgl. EGMR, Urt. vom 16.02.2021, Az. 23922/19, NZA 2021, 851, 853 Rn. 66 ff.). Diese können eine Orientierung geben, ob und inwieweit eine vom Hinweisgeber abgegebene Meldung nicht als „unrichtig“ und damit als „verboten“ im Sinne der Bestimmung des § 32 Abs. 2 HinSchG-E anzusehen wäre. Die Konkretisierung der Prüfpflicht wäre als Ergänzung zu dem auch für Juristen kaum nachvollziehbaren, umfassenden Zuständigkeitskatalog des § 2 HinSchG-E zu verstehen. Danach hätten die in der o. e. *Heinisch*-Entscheidung erwähnten „Pfleagemängel“ kaum eine Meldung im Sinne des Gesetzes rechtfertigen können; weder umfasste sie erkennbar einen Verstoß gegen Arbeitsschutzvorschriften nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG-E noch bezog sie sich auf Körperverletzungen gemäß §§ 2 Abs. 1 Nr. 1 HinSchG-E i. V. m. 223 StGB noch konnte der Hinweis auf einen möglichen Abrechnungsbetrag hin präzisiert werden.

3.2 Bußgeldrahmen ungenügend

Gleichzeitig empfiehlt sich, den Rahmen eines Bußgelds für eine Ordnungswidrigkeit deutlich zu erhöhen, da „unrichtige Meldungen“ häufig den Tatbestand der falschen Verdächtigung nach § 164 StGB erfüllen können, insbesondere wenn es sich dabei um den Gegenstand einer Offenlegung nach § 32 HinSchG-E handeln sollte. Damit würde auch dem Schutz betroffener Personen effektiver gerecht werden, die in einer Meldung genannt sind. Denn das Durchsetzen eines Anspruchs auf Schadensersatz nach § 38 HinSchG-E infolge einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Falschmeldung greift zu kurz und überlässt letztlich das Risiko dem Verletzten.

Das ist nicht nur vermeidbar, wenn der Gesetzgeber wieder zum richtlinienkonformen Vorrang der internen zur externen Meldung zurückfände (vgl. oben Ziffer 1.1), sondern ist eine realistische Gefahr im Falle des „Versagens“ der externen Meldestelle, die eine (fristgemäße) Rückmeldung versäumt (vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 1 b) HinSchG-E). Denn dann steht der hinweisgebenden Person der Weg der Offenlegung aus formalen Gründen bereits offen, ohne dass bis dato materiell geklärt wäre, ob und inwieweit der Gegenstand der Meldung in den Anwendungsbereich nach § 2 HinSchG-E „fällt“ oder ggf. von einer Bereichsausnahme nach § 5 HinSchG-E erfasst ist.

In der nunmehr vom Richtliniengeber vorgegebenen Stufenfolge ist die Offenlegung – zumindest aus Sicht eines Unternehmens – die aggressivste Form einer möglichen Rufschädigung; das sollte sich in der Sanktionshöhe widerspiegeln, die mit 20.000 Euro als zu niedrig erscheint. Zumindest eine Staffelung wäre sinnvoll und – im Fall von Arbeitnehmern – mit Rücksicht auf die Haftungserleichterung nach dem Grad des Verschuldens pflichtwidrigen Verhaltens bei Abgabe einer unrichtigen Meldung (vgl. Rechtsprechung in Anknüpfung an die Beweislastumkehrregel des § 619a BGB, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/ Preis, 22. Aufl. 2022, § 619a BGB Rn. 13 ff.; grundlegend: BAG, Urt. vom 15.11.2012, 8 AZR 705/11, AP BGB § 611 Haftung des Arbeitnehmers Nr. 137 m.w.N. zur Rechtsprechung) nahelegend.

II. Einzelne Regelungen

1. Erforderliche Klarstellungen zum Anwendungsbereich

1.1 Der persönliche Anwendungsbereich wird in § 1 HinSchG-E weit gefasst. Die Begründung (Seite 60) spricht von einer weiten Generalklausel, die erforderlich sei, um dem weiten europarechtlichen Arbeitnehmerbegriff zu genügen. Daneben sollen nach der Begründung (Seiten 35 und 59 f.) auch Aufsichtsratsmitglieder und Mitglieder von Arbeitnehmervertretungen erfasst sein, überdies Anteilseigner, d. h. Gesellschafter und ggf. Aktionäre. Während der Begriff der „beruflichen Tätigkeit“ für Aufsichtsratsmitglieder und Anteilseigner dem Wortlaut nach nicht (unbedingt) passt, empfiehlt sich eine Klarstellung in § 1 HinSchG-E. Bei Arbeitnehmervertretungen ist zu fragen, ob Kenntnisse, die allein im Rahmen der Mitgliedschaft in der Arbeitnehmervertretung erlangt wurden, solche sind, die im Rahmen „der beruflichen Tätigkeit“ erlangt wurden, oder ob es auch hier – ggf. zur Vermeidung von Diskussionen – einer Klarstellung bedarf.

Der Begriff der Beschäftigten sollte aus Gründen der Klarstellung wie folgt ergänzt werden.

Die HinSch-RL sieht in Art. 4 Abs. 2 vor, dass sie auch für Hinweisgeber gilt, die Informationen über Verstöße melden oder offenlegen, von denen sie im Rahmen eines inzwischen beendeten Arbeitsverhältnisses Kenntnis erlangt haben. Art. 4 Abs. 3 regelt, dass diese auch für Hinweisgeber gilt, deren Arbeitsverhältnis noch nicht begonnen hat und die während des Einstellungsverfahrens oder anderer vorvertraglicher Verhandlungen Informationen über Verstöße erlangt haben. Dies findet sich aber so weder in § 2 Abs. 8 HinSchG-E noch in der Gesetzesbegründung. Eine klarstellende Regelung vergleichbar zu § 6 Abs. 1 Satz 2 AGG wird empfohlen.

Es erscheint weiter geboten, Freiwillige (vgl. zu deren Einbeziehung in den Anwendungsbereich Seite 60 der Begründung) und „echte“ Praktikanten diesem Begriff zu unterwerfen.

1.2 Bemerkenswert ist, dass das Gesetz sachlich nur auf „Hinweisgeber“ anwendbar ist, die die „neuen“ Meldestellen – also vor allem die neue Bundesmeldestelle beim BMJ (!) nutzen. Wer also bei einer Staatsanwaltschaft oder der Polizei meldet, scheint nicht erfasst. Ist er/sie damit nicht geschützt?

Eventuell könnte die Einbeziehung von direkten Meldungen bei Polizei/Staatsanwaltschaft/Behörden usw. unter dem Tatbestand der „Offenlegung“ nach § 32 HinSchG-E gefasst werden. Aber diese Bedingung ist wohl nicht auf solche Behörden, sondern eher auf die „Medien“ oder die sonstige „Öffentlichkeit“ gerichtet. Dies legt die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 5 HinSchG-E nahe.

Da es hier zumindest Unklarheiten gibt, sollte die entsprechenden Punkte präzisiert werden.

2. Erforderliche Klarstellungen und Begrenzungen zum Benachteiligungsverbot

Der Entwurf enthält in den §§ 33 – 37 HinSchG-E umfassende Regelungen zum Schutz hinweisgebender Personen und Dritter mit den Hinweisgebern in Verbindung stehender Personen. Es handelt sich insoweit um eine Umsetzung der Art. 19 bis 22 der HinSch-RL.

2.1 Nicht dem Schutz der §§ 33 – 37 HinSchG-E sollen hinweisgebende Personen unterfallen, die Informationen melden, deren Inhalt bereits in vollem Umfang öffentlich verfügbar sind (Begründung, S. 100). Diese Einschränkung ergibt sich so nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes. Eine Klarstellung ist hier erforderlich. Zudem stellt sich die Frage, was in diesem Zusammenhang unter den Begriffen „in vollem Umfang“ und „öffentlich verfügbar“ zu verstehen ist. Ist es ausreichend, eine geringfügig neue Facette mitzuteilen, um den Schutz zu erlangen? Auch der Begriff der öffentlichen Verfügbarkeit ist unklar.

2.2 § 36 HinSchG-E sieht ein Verbot von Repressalien i. S. v. § 3 Abs. 6 HinSchG-E vor. Das Vorliegen einer solchen Repressalie wird vermutet, wenn eine hinweisgebende Person „nach einer Meldung oder Offenlegung eine Benachteiligung erleidet“. Diejenige Person, die die Benachteiligung vorgenommen hat, muss dann beweisen, dass die Benachteiligung „auf hinreichend gerechtfertigten Gründen“ basiert oder dass sie nicht auf der Meldung oder Offenlegung beruht, § 36 Abs. 2 HinSchG-E. Diese Regelung stellt eine Abkehr von der bisherigen Beweislastregelung in § 612a BGB dar.

Die Begründung des Referentenentwurfes stellt eine Vielzahl der sich in diesem Kontext möglicherweise ergebenden Probleme dar. Die Person, die die benachteiligende Maßnahme ergreift, muss beweisen, dass die Maßnahme auf hinreichend gerechtfertigt anderen Gründen basiert. Hier besteht insbesondere im Bereich des Kündigungsschutzes die Sorge, dass der Grundsatz der freien Unternehmerentscheidung (z. B. BAG v. 13.03.2008 – 2 AZR 1037/06, Rz. 12) eingeschränkt wird. Nach dieser Rechtsprechung kann der Unternehmer Entscheidungen frei treffen, auch wenn diese dann zum Wegfall eines Arbeitsplatzes führen. Sollte ein Unternehmer nach einer Meldung durch einen Arbeitnehmer eine unternehmerische Entscheidung treffen, die zum Wegfall des Arbeitsplatzes führt, so stellt sich die Frage, ob die unternehmerische Entscheidung hier nunmehr einer Überprüfung unterzogen werden kann und soll, so dass der Arbeitgeber die Sinnhaftigkeit seiner unternehmerischen Entscheidung nachweisen muss.

2.3 Im Falle einer Kündigung eines Arbeitsverhältnisses in der Probezeit oder in einem Kleinbetrieb oder bei der Kündigung eines anderen Vertragsverhältnisses, welches ohne Vorliegen eines Kündigungsgrundes gekündigt werden kann, stellt sich die Frage, was als gerechtfertigter Grund für eine solche Kündigung angesehen werden kann. Aus der Formulierung in § 36 Abs. 2 HinSchG-E „beweisen“ wird man wohl schließen müssen, dass die hinreichend gerechtfertigten Gründe objektiv vorliegen müssen und es nicht auf die subjektive Wahrnehmung des Kündigenden ankommt. Daher hat der nachfolgend angesprochene Punkt besondere Bedeutung.

2.4 Der Gesetzentwurf sieht abweichend von der Richtlinie (dort Art. 21 Abs. 5 „infolge einer Meldung“) vor, dass die Beweislastumkehr bei Vorliegen/Nachweis einer zeitlichen Abfolge eintritt („nach einer

Meldung ...“, § 36 Abs. 2). Dies ist eine fehlerhafte Umsetzung, die auch die Beweislastumkehr unangemessen ausdehnt. Richtlinienkonform ist hier zu korrigieren „infolge einer Meldung ...“ oder alternativ auf einen „sachlichen Zusammenhang“ abzustellen. Jeweils muss diesen Zusammenhang zunächst der Arbeitnehmer glaubhaft machen, bevor es zur Beweislastumkehr zu Lasten des Arbeitgebers kommt. Das ist ein Gebot der rechtsstaatlichen Fairness, dass es für eine Beweislastumkehr auch eine gewisse „Substanz“ geben muss, die die zu schützende Person vorzubringen hat. Soweit der Gesetzgeber eine zeitliche Grenze ergänzen möchte, um Rechtssicherheit für die Praxis zu schaffen, bietet sich ein Zeitraum von sechs Monaten nach Kenntnis des Hinweises/Hinweisgebens an.

2.5 Ebenfalls zu korrigieren ist insoweit, dass gemäß § 36 Abs. 1 i. V. m. §§ 33 ff. HinSchG-E tatsächlich auch Mittäter der gemeldeten Taten oder Teilnehmer daran oder jedenfalls organisatorisch (durch Unterlassen) verantwortliche Führungskräfte vor Repressalien geschützt werden, die den gemeldeten Verstoß kannten und zunächst "weggesehen" haben und anschließend meldeten oder den Hinweisgeber bei der Meldung "unterstützten". Es muss aber für den Arbeitgeber/das Unternehmen möglich sein, gegen diese Personen wegen ihrer Tatbeiträge und eigenen Verstöße (arbeits-)rechtliche Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie nicht (ausnahmsweise) selbst aktiv eine umfassende und für die Aufklärung des Verstoßes zielführende Meldung im Sinne einer „tätigen Reue“ abgegeben oder zumindest einen wesentlichen Beitrag zu einer solchen relevanten Meldung im Sinne einer „Kronzeugenfunktion“ geleistet haben. Damit sollte – entsprechend der bereits in der Praxis zu internen Untersuchungen entwickelten „Amnestieprogramme“ – auch für Mittäter oder Teilnehmer einer Tat ein Anreiz gegeben sein, Verstöße zu melden und dadurch persönlichen Schutz, aber nur im Austausch gegen hinreichend „qualifizierte“ Hinweise, zu erhalten.

In diesem Zusammenhang wird im Gesetzentwurf versäumt, einen gesetzlichen Strafmilderungsgrund einzuführen für den Fall, dass der Hinweis eines Mittäters oder Teilnehmers einer Straftat in ein Strafverfahren gegen den Hinweisgeber mündet.

3. Funktionen der internen Meldestellen mit Rücksicht auf Folgemaßnahmen

3.1 Interne Meldestellen haben – in Erweiterung der Vorgängerfassung – gem. § 18 HinSchG-E Folgemaßnahmen durchzuführen. Hierzu gehört auch die Durchführung interner Untersuchungen bei dem Beschäftigungsgeber. Ob dies weitergehend ist als die „Einleitung interner Nachforschungen“ (Erwägungsgrund Nr. 57 HinSch-RL) ist zweifelhaft. Beschäftigungsgeber sind verpflichtet, der internen Meldestelle die notwendigen Befugnisse zu erteilen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen, insbesondere um Meldungen zu prüfen und Folgemaßnahmen zu ergreifen (§ 12 Abs. 4 Satz 1 HinSchG-E). Die konkrete Ausgestaltung der Befugnisse sollen die Beschäftigungsgeber nach den Anforderungen des Gesetzes vornehmen (Begründung des Gesetzentwurfes, S. 84). Mit wenigen knappen Worten wird hier ein Themenbereich angeschnitten, der in der Praxis zu erheblichen Problemen führen kann. So stellt sich u. a. die Frage der Mitbestimmungsrechte des Betriebs-/Personalrates (vgl. *Mengel* NZA 2017, 1494, 1497; *Thüsing/Granetzny* in Thüsing, Beschäftigtendatenschutz und Compliance, 3. Aufl. 2021, § 20 Rz. 87 ff.). Es ist einerseits erfreulich, dass der Gesetzgeber den Beschäftigungsgebern und den internen Meldestellen einen Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Folgemaßnahmen lässt. Die auch sehr knappe Gesetzesbegründung lässt aber daran zweifeln, ob der Komplexität der Materie ausreichend Berücksichtigung geschenkt wird.

3.2 Eine mögliche Folgemaßnahme gem. § 18 Nr. 4 HinSchG-E ist die Abgabe des Verfahrens an eine zuständige Behörde zwecks weiterer Untersuchung. Aus der Erwähnung der „angemessenen Folgemaßnahmen“ in § 17 Abs. 1 Nr. 6 HinSchG-E und der Begründung zu § 18 HinSchG-E („Sofern keine Möglichkeit besteht, intern den gemeldeten Verstoß weiter zu überprüfen oder abzustellen...“ Seite 89) ergibt sich, dass die Weitergabe an eine zuständige Behörde ultima-ratio sein soll. Dies ergibt sich aber bedauerlicherweise nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes. Eine Klarstellung wäre erforderlich.

4. Zu korrigierende Aspekte zum Recht zur Offenlegung

In der Kaskade der Meldestellen ist die „Offenlegung“ (Medien, sonstige Öffentlichkeit, vgl. auch Seite 30 des Entwurfs, Begründung Teil A. I und auch Seite 98 der Begründung) nach § 32 HinSchG-E die aus Unternehmenssicht aggressivste und ggf. sogar rufschädigende Form, besonders kritisch, wenn im Nachhinein die Meldung als Falschmeldung erkannt wird. Sie ist nach bisherigem Recht (zusammengefasst) nur bei Gefahr im Verzug für wichtige Rechtsgüter zulässig.

Bedenklich erscheint, dass sie nun auch bei „Versagen“ der externen Meldestellen (also der staatlichen Stellen, vgl. §§ 19 ff. und §§ 28 ff. HinSchG-E) zulässig sein soll, auch bei einfacher Fristversäumnis zu einer Rückmeldung (§ 32 Abs. 1 Nr. 1 b) HinSchG-E). Von dem Unternehmen nicht zu verantwortende Fehler können zu gravierenden Folgen führen. So könnte z. B. auch eine Anzeige wegen (vermuteter) Steuerhinterziehung schnell an die Öffentlichkeit aus einer Buchhaltung herausdringen, wenn die externe Meldestelle Fehler macht und nicht fristgerecht eine Rückmeldung gibt.

Dies ist umso kritischer, als die externe Meldestelle anonyme Meldungen nicht bearbeiten muss, aber auch insoweit in § 32 keine „Ausnahme“ vorgesehen ist.

Das ist vor allem ein Problem des deutschen Entwurfs, denn § 32 HinSchG-E geht über die in Art. 15 der Richtlinie genannten Fälle der zulässigen Offenlegung hinaus. Verstärkt wird dies Problem dadurch, dass der deutsche Entwurf nicht die Priorität der internen Meldung enthält, die aber die Richtlinie vorsieht (vgl. bereits oben Ziffern 1.1. und 3.1). Bei fehlender Aktivität der internen Stelle ist das Unternehmen sozusagen „selbst verantwortlich“, beim Versagen der externen Stelle beim BMJ nicht; auch eine Staatshaftung für Untätigkeit oder Fehler der externen Meldestelle liegt für die dann (ruf)geschädigten Unternehmen in weiter Ferne.

Ebenfalls rechtsstaatlich bedenklich ist die „schwammige“ Sorge vor Repressalien nach § 32 Abs. 1 Nr. 2 b) HinSchG-E als hinreichende Rechtfertigung an die Öffentlichkeit zu gehen und zwar direkt ohne externe Meldestelle vorzuschalten. Auch hier wieder ein Zusatzproblem des deutschen Entwurfs, weil der sachliche Anwendungsbereich in § 2 HinSchG-E weiter ist als der der Richtlinie, da „jede Straftat“ und OWiG erfasst ist.

5. Änderung des Arbeitsschutzgesetzes

Durch die in Artikel 2 des Gesetzentwurfes enthaltene Änderung des § 17 Abs. 2 ArbSchG wird dieser erheblich entwertet. Während sich bisher Beschäftigte im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit erst nach erfolgloser Beschwerde an die zuständige Behörde wenden konnten, stehen ihnen die Rechte nach dem HinSchG daneben zu. Insbesondere für Arbeitgeber, die keine interne Meldestelle errichten müssen, bedeutet es, dass sie auch ohne vorangegangene interne Bemühung um Abhilfe mit einer Meldung an eine externe Meldestelle rechnen müssen. Das ist systemwidrig.

III. Weiterhin ungelöste Fragen

1. Die interne Meldestelle ist gem. § 15 HinSchG-E unabhängig. Sie kann als Folgemaßnahmen gemäß § 18 HinSchG-E neben internen Maßnahmen auch das Verfahren an eine zuständige Behörde zwecks weiterer Untersuchung abgeben (§ 18 Nr. 4 HinSchG-E). Eine derartig weit reichende Maßnahme kann zu Konflikten mit dem Beschäftigungsgeber führen. Anders als andere Gesetze, die derartige Konfliktsituationen von Beauftragten kennen (z. B. § 58 BImSchG, § 60 KrWG; § 8 Abs. 1 Satz 2 ASiG; § 7

Abs. 7 GwG; § 6, 38 BDSG, Art. 38 Abs. 3 DS-GVO) sieht dieses Gesetz aber kein Benachteiligungsverbot und keinen besonderen Kündigungsschutz für solche Arbeitnehmer vor, die die Aufgaben der internen Meldestelle wahrnehmen. Der Gesetzgeber wird prüfen müssen, ob er diese Lücke schließt.

2. Im Entwurf ungelöst bleibt aus arbeitsrechtlicher Sicht das nicht selten auftretende Problem für Compliance-Organisationen, dass Arbeitnehmer etwas beim Betriebsrat melden, dort um Anonymität bitten und der Betriebsrat dann zwar „weitermeldet“, aber eine Ermittlung und „Folgemaßnahme“ unmöglich oder stark erschwert ist wegen der „Anonymität“ des eigentlichen Hinweisgebers. Richtig wäre es (im Sinne der Effizienz der Compliance), dass der Betriebsrat mangels gesetzlicher Befugnisse (nach dem BetrVG) eine solche „Vertraulichkeit“ nicht zusagen dürfte und gegenüber dem Arbeitgeber zur vollständigen Weitergabe des erworbenen Wissens verpflichtet wäre. Hierzu wäre eine Regelung sicher wünschenswert, aber dazu bietet sich keine Norm des Entwurfs für eine einfache Erweiterung an. Damit wäre ein eigener neuer Regelungsbereich zu §§ 12 ff. HinSchG-E eröffnet.

3. Ebenfalls ungeklärt bleibt, ob eine Pflicht eines Arbeitnehmers zur internen Meldung bei hinreichend schwerwiegendem Verdacht besteht. Die Details dazu, wann ein Arbeitnehmer zu entsprechender Meldung aus seiner arbeitsvertraglichen Nebenpflicht (Schadensabwendungs- oder Loyalitätspflicht) verpflichtet ist, sind bisher umstritten. Hier sollte der Gesetzgeber Rechtssicherheit schaffen.

* * *