



# Baden-Württemberg

DIE MINISTERIN DER JUSTIZ UND FÜR MIGRATION

Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg • Pf. 103461 • 70029 Stuttgart

Frau  
Präsidentin des Landtags  
von Baden-Württemberg  
Muhterem Aras MdL  
Haus des Landtags  
Konrad-Adenauer-Str. 3  
70173 Stuttgart

nachrichtlich

Staatsministerium  
Ministerium des Inneren, für Digitalisierung  
und Kommunen

29. Juli 2021

 **Antrag 17/477 – Abg. Julia Goll und Nico Weinmann u. a. FDP/DVP – Umsetzung der EU-Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeber-Richtlinie, Richtlinie [EU] 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019)**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

das Ministerium der Justiz und für Migration nimmt im Einvernehmen mit dem Staatsministerium und dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

**1. welche rechtlichen, tatsächlichen und sonstigen Schritte sie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 auf Bundes- und auf Landesebene für notwendig erachtet;**

**Zu 1.:**

Ob und inwieweit – insbesondere im Hinblick auf die in Artikel 8 der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 vorgesehene „Pflicht zur Einrichtung interner Meldekanäle“ – auch eine landesrechtliche Grundlage (Landesgesetz, Verordnung) zu schaffen sein wird, lässt sich derzeit ohne Kenntnis eines bundesgesetzlichen Entwurfes zur Umsetzung der Richtlinie ebenso wenig beurteilen, wie die Fragen, ob und wie die organisatorische Umsetzung, also die tatsächliche Einrichtung von internen Meldestellen erfolgen wird. Jedenfalls erachtet die Landesregierung ein förmliches Bundesgesetz für notwendig.

**2. welche Schritte sie im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 unternommen hat, etwa welche Beratungen hierzu erfolgt sind, bitte unter Angabe von Zeit, Ort und Gegenstand der Beratung oder in welchem Umfang Gesetzesentwürfe bereits ausgearbeitet sind;**

**Zu 2.:**

Bei der Herbstkonferenz im November 2019 haben die Justizministerinnen und Justizminister der Länder das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) gebeten, bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie den Schutz von Hinweisgebern nicht auf die Meldung von Verstößen gegen EU-Recht (also auf eine Eins-zu-eins-Umsetzung) zu beschränken, sondern insbesondere unter Wahrung berechtigter Schutzbelange der Betroffenen auch auf die Meldung von Verstößen gegen nationales Recht auszuweiten. Auf diesen Beschluss der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister nimmt auch der Koalitionsvertrag „Jetzt für morgen“ Bezug. Darin ist die Absicht zum Ausdruck gebracht, in allen Behörden von Exekutive und Justiz Anlaufstellen für Whistleblower einzurichten und zwar nicht nur für Verstöße gegen EU-Recht, sondern für alle Rechtsverstöße, um damit Strukturen zu schaffen, die es den Behörden ermöglichen, Fehlverhalten selbstkritisch und ehrlich

aufzuarbeiten.

Am 9. März 2020 fand auf Einladung des BMJV eine Bund-Länder-Besprechung zu der Einrichtung externer Meldestellen in Berlin statt, an der für Baden-Württemberg ein Vertreter des Justizministeriums teilnahm.

Am 14. Mai 2020 haben der Chef des Bundeskanzleramtes und die Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder einen Beschluss gefasst, in dem zum Ausdruck gebracht ist, dass zur Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht eine oder mehrere externe und unabhängige Meldestellen eingerichtet werden müssen, an die sich hinweisgebende Personen unter Wahrung der Vertraulichkeit ihrer Identität wenden können, um Rechtsverstöße zu melden. Innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben wird die Bundesregierung nach diesem Beschluss die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um eine oder mehrere solcher Meldestellen auf Bundesebene einzurichten. Weiter sind der Chef des Bundeskanzleramtes und die Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder sich darüber einig geworden, dass darüber hinaus für die Länder die Möglichkeit bestehen soll bzw. bestehen muss, eigene externe Meldestellen einzurichten. Befürwortet wurde ein Modell, bei dem die Meldestellen auf Bundesebene innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben mit einer möglichst Bund-Länder-übergreifenden Zuständigkeit für Meldungen hinweisgebender Personen ausgestattet werden. Diese Zuständigkeit soll hinter diejenige einer Landesstelle zurücktreten, wenn Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich eigene Stellen einrichten.

---

Baden-Württemberg hat zu diesem Beschluss eine Protokollerklärung abgegeben, in der unter Verweis auf den Föderalismus und das damit zusammenhängende Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck gebracht ist, dass es aus hiesiger Sicht vorzugswürdig gewesen wäre, zur Meldung von Rechtsverstößen in Landes- und Kommunalverwaltungen ein System vorzusehen, dass zwingend die Einrichtung eigener externer Meldestellen auf Landesebene umfasst.

Mit dem Thema der Richtlinienumsetzung befassten sich die Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretäre auf ihren Treffen am 22. und 23. April 2020 und am 28. und 29. April 2021.

Mit Schreiben vom 29. Juni 2021 hat Frau Staatssekretärin Dr. Sudhof (BMJV) mitgeteilt, dass in ihrem Haus – um eine fristgerechte Richtlinienumsetzung zu gewährleisten – ein Entwurf für ein Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, erarbeitet und auf Bundesebene am 11. Dezember 2020 an die Ressorts versandt worden sei. Die Gespräche über diesen Entwurf innerhalb der Bundesregierung hätten allerdings nicht zu einer Einigung geführt, so dass es einer neuen Bundesregierung vorbehalten bleibe, einen Gesetzentwurf vorzulegen. Der Landesregierung liegt der Entwurf des BMJV lediglich in einer Fassung vom 26. November 2020 vor. Zwischenzeitlich sei – so das BMJV – der Entwurf fortentwickelt und an einigen Stellen überarbeitet worden. Mit diesem Schreiben vom 29. Juni 2021 hat der Bund die Länder zu einem Gespräch über die Anforderungen der Richtlinienumsetzung, das Umsetzungskonzept des BMJV und insbesondere dessen Auswirkungen auf die Länder eingeladen.

**3. wie sie den Umstand bewertet, dass es bislang kein Umsetzungsgesetz für die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 auf Bundesebene gibt, im Hinblick auf die landesrechtliche Umsetzung der Richtlinie;**

**13. wie sie plant, ihrer aus dem in Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz (GG) niedergelegten Bundesstaatsprinzip folgenden Pflicht, EU-Richtlinien innerhalb ihrer Zuständigkeit korrekt und fristgemäß umzusetzen, nachzukommen.**

**Zu 3. und 13.:**

Die Landesregierung geht davon aus, dass der Bund fristgerecht und innerhalb der Umsetzungsfrist ein Umsetzungsgesetz vorlegen wird und dass ausreichend Zeit für etwaig vorzunehmende Anpassungen im Landesrecht verbleibt.

4. **inwiefern sie sich in anderen Organen bzw. Gremien, etwa dem Bundesrat oder der Innenministerkonferenz, für die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 auf Bundesebene stark gemacht hat, bitte unter Angabe von Zeit, Ort, Art und Umfang der Tätigkeit;**

**Zu 4.:**

Die Umsetzung der Richtlinie war bislang kein Gegenstand im Bundesrat und in der Innenministerkonferenz.

5. **ob und ggf. weshalb sie sich daran gehindert fühlt, ein Landesgesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 zu entwerfen, bevor ein Umsetzungsgesetz auf Bundesebene erlassen wurde, obwohl auch das Land an der Umsetzung einer Richtlinie mitwirken muss;**

**Zu 5:**

Hierzu verweisen wir auf die Antworten zu den Fragen 2 und 3.

6. **welches Ministerium für ein Landesgesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 federführend zuständig ist;**

**Zu 6.:**

Auf Landesebene ist das Ministerium der Justiz und für Migration federführend zuständig.

7. **welche Vorbereitungen für die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 sie bereits getroffen hat, etwa in Form von Besprechungen, der Einbindungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der Vertreter**

**von kommunalen Spitzenverbänden oder gar durch die Vorbereitung eines internen Referentenentwurfs;**

**Zu 7.:**

Die Landesregierung geht davon aus, dass der Bund in der neuen Legislaturperiode sehr zeitnah einen Entwurf für ein Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, vorlegen wird und sie beabsichtigt die Abgabe einer Stellungnahme zu diesem Entwurf nach Beteiligung aller Ressorts und unter Einbindung unterschiedlicher Stellen, darunter des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

- 8. wie sie sich die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 in Baden-Württemberg vorstellt, etwa welche Einrichtungen und Strukturen geschaffen werden müssen, welche finanziellen Mittel bereitgestellt werden müssen, ob und wie private Unternehmen bei der Umsetzung der Richtlinie unterstützt werden, etc.;**
- 9. welche Schwierigkeiten sie bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 für den öffentlichen und den privaten Bereich sieht;**
- 10. wie sie beabsichtigt, den zusätzlichen bürokratischen Aufwand für den öffentlichen und privaten Bereich durch die Umsetzung der Richtlinie möglichst gering zu halten;**

**Zu 8., 9. und 10:**

Derzeit besteht noch keine (bundes-)gesetzliche Grundlage zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht. Demnach sind die konkreten Anforderungen an die Umsetzung der in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben noch nicht bekannt. In Ermangelung eines rechtlichen Regelungsrahmens sind konkrete Umsetzungsschritte oder auch nur deren Vorbereitung bislang nicht möglich und dementsprechend auch noch nicht angestellt worden.

Bezogen auf den polizeilichen Bereich ist folgendes zu beachten: Die Richtlinie (EU) 2019/1937 sieht in Artikel 16 unter anderem den Schutz der Identität eines Hinweisgebers oder einer Hinweisgeberin vor. Das gilt auch für Informationen, aus denen die Identität direkt oder indirekt abgeleitet werden kann. Dieses Schutzbedürfnis kann in ein Spannungsverhältnis mit der Strafverfolgungspflicht der Polizei treten.

Liegen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte auf das Vorliegen einer Straftat vor, ist die Polizei gesetzlich verpflichtet, diese Straftat zu erforschen und die erforderlichen Ermittlungen durchzuführen. Hierzu gehört die Identifizierung und Vernehmung von Geschädigten, Zeugen oder Tätern einer Straftat. Insofern ist die Polizei grundsätzlich auch verpflichtet, Ermittlungen zur Identität eines Hinweisgebers oder einer Hinweisgeberin anzustellen und ihre Erkenntnisse der zuständigen Staatsanwaltschaft bzw. dem zuständigen Gericht mitzuteilen. Zwar kann einem Hinweisgeber auch zugesichert werden, dass ein Hinweis unter Wahrung der Vertraulichkeit der Identität abgegeben werden kann. Eine solche Vertraulichkeitszusage unterliegt aber engen Voraussetzungen und bedarf der Zustimmung der zuständigen Staatsanwaltschaft.

**11. welche Bedenken sie im Hinblick darauf hat, dass die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 Grundsätze des deutschen Beamtenrechts, namentlich das Dienst- und Treueverhältnis, berührt und wie sie dies bei der Umsetzung der Richtlinie berücksichtigen wird;**

**Zu 11.:**

Aufgrund der Richtlinie (EU) 2019/1937 sind Änderungen im Beamtenrecht erforderlich, da die Richtlinie auch für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber gilt, die im öffentlichen Dienst tätig sind. Insbesondere ist das öffentliche Zugänglichmachen von Informationen über Verstöße beamtenrechtlich bislang nicht vorgesehen. Soweit derzeit absehbar, sind inhaltlich im Bereich des Landesbeamtenrechts die Regelungen zur Verschwiegenheitspflicht, zur Dienstwegbindung und zur Remonstration betroffen. Die erforderlichen landesrechtlichen Änderungen müssen jedoch mit den notwendigen Änderungen im Beamtenstatusgesetz des Bundes abgestimmt werden.

Sie können daher erst weiter geprüft werden, sobald die geplanten Änderungen des Beamtenstatusgesetzes vorliegen.

**12. ob ihr bekannt ist, in welchen Bundesländern bereits welche Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2019 getroffen wurden;**

**Zu 12.:**

Entsprechende Maßnahmen anderer Länder sind der Landesregierung nicht bekannt.

Mit freundlichen Grüßen



Marion Gertges MdL

---