

## **In der Senatssitzung am 6. Februar 2024 beschlossene Fassung**

Der Senator für Inneres und Sport

05.02.2024

### **Vorlage für die Sitzung des Senats am 6. Februar 2024**

#### **„Bremisches Ausführungsgesetz zum Hinweisgeberschutzgesetz und zur ergänzenden Umsetzung 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 (BremHinSchGAG)“**

#### **A. Problem**

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (sog. „EU-Whistleblower-Richtlinie“; HinSch-RL) vom 23. Oktober 2019, verlangt einen europaweiten Mindeststandard für die Meldung von Verstößen und den Schutz von hinweisgebenden Personen vor Repressalien. Die EU-Mitgliedstaaten waren bis zum 17. Dezember 2021 verpflichtet, die EU-Whistleblower-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Aufgrund der in der letzten Legislaturperiode nicht erfolgten Einigung im Bundeskabinett wurde die Richtlinie nicht rechtzeitig in deutsches nationales Recht umgesetzt. In der Folge hat die Europäische Kommission am 27. Januar 2022 das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Am 8. Februar 2023 reichte die EU-Kommission wegen der nicht fristgerechten Umsetzung Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen Deutschland ein.

Personen, die im privaten oder öffentlichen Sektor arbeiten oder im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit solchen in Kontakt stehen, nehmen in diesem Zusammenhang auftretende Verstöße häufig als Erste wahr. Durch die Meldung von Verstößen handeln diese Personen als Hinweisgeber:in und tragen entscheidend dazu bei, Verstöße aufzudecken und künftig vorzubeugen. Hinweisgeber:innen sollen sich daher auf sichere Kanäle zur Informationsweitergabe verlassen können. Hierdurch sollen hinweisgebende Personen wirksam vor Benachteiligungen in Folge einer Meldungsabgabe wie Entlassung, Belästigung oder anderen Formen von Vergeltungsmaßnahmen geschützt sein. Dies gilt sowohl innerhalb der Verwaltung (sog. interne Meldungen) als auch außerhalb dieser Organisationen durch Meldung an eine gesonderte Behörde (sog. externe Meldungen).

Mit Inkrafttreten des Gesetzes für einen verbesserten Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz; HinSchG) am 31. Mai 2023 (BGBl 2023 Teil I Nr. 140) hat der Bund die Vorgaben der HinSch-RL nun in nationales Recht umgesetzt. Aufgrund des Durchgriffsverbotes nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG enthält das HinSchG des Bundes keine Regelung zur unmittelbaren Aufgabenübertragung an die Gemeinden. Der Freien Hansestadt Bremen obliegt daher in landeseigener Zuständigkeit die Ausübung ihrer Regelungskompetenz über die Einrichtung und den Betrieb von internen Meldestellen für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

#### **B. Lösung**

Das Bremische Ausführungsgesetz zum Hinweisgeberschutzgesetz dient der landesrechtlichen Umsetzung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender

Personen (Hinweisgeberschutzgesetz; HinSchG) und ergänzend der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (sog. „EU-Whistleblower-Richtlinie“; HinSch-RL). Das Gesetz regelt die Verpflichtung zur Einrichtung und zum Betrieb von internen Meldestellen der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie für alle juristischen Personen in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform und für rechtsfähige Personengesellschaften sowie sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle der Stadtgemeinden stehen.

### **C. Alternativen**

Ohne die Umsetzung des Richtlinienrechts für die kommunale Ebene würde die Freie Hansestadt Bremen das Unionsrecht nicht vollständig umsetzen. Damit wäre die Freie Hansestadt Bremen zusätzlichen Regressansprüchen des Bundes im Nachgang zum bestehenden Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen die Bundesrepublik Deutschland ausgesetzt.

### **D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung**

#### **1. Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen**

Das Gesetzgebungsvorhaben verlangt von den kommunalen Beschäftigungsgebern und Einrichtungen, die selbst Träger von Rechten und Pflichten sind, die umfassende Einrichtung von internen Meldestellen. Mangels bisheriger Erfahrungen mit der Einrichtung derartiger Stellen liegen dem Land keine Zahlen zu den voraussichtlichen Kosten vor.

#### **2. Genderprüfung**

Die Einführung der internen Meldestellen entfaltet keine geschlechtsspezifische Wirkung.

### **E. Beteiligung/ Abstimmung**

Die Vorlage wurde mit dem Senator für Finanzen, der Senatorin für Justiz und Verfassung, der Senatorin für Kinder und Bildung, dem Senator für Kultur, der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration, der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation, der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung, dem Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und Europa, dem Magistrat der Stadt Bremerhaven und der Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau abgestimmt.

Die Abstimmung mit der Senatskanzlei wurde eingeleitet.

Der Gesetzesentwurf wurde von der Senatorin für Justiz und Verfassung rechtsförmlich geprüft.

## **F. Öffentlichkeitsarbeit/ Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung geeignet. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

## **G. Beschluss**

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage des Senators für Inneres und Sport vom 1. Februar 2024 den Entwurf des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Hinweisgeberschutzgesetz und zur ergänzenden Umsetzung 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 (BremHinSchGAG) nebst Gesetzesbegründung und Mitteilung des Senats und deren Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Beschlussfassung in der nächsten Sitzung.

**Mitteilung des Senats  
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)  
vom 06.02.2024**

**Entwurf eines Bremischen Ausführungsgesetzes zum Hinweisgeberschutzgesetz und zur ergänzenden Umsetzung 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 (BremHinSchGAG)**

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Bremischen Ausführungsgesetzes zum Hinweisgeberschutzgesetz und zur ergänzenden Umsetzung 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 (BremHinSchGAG) mit der Bitte um Beschlussfassung.

**I. Inhalt des Gesetzentwurfs**

Das Bremische Ausführungsgesetz zum Hinweisgeberschutzgesetz dient der landesrechtlichen Umsetzung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz; HinSchG) und ergänzend der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (sog. „EU-Whistleblower-Richtlinie“; HinSch-RL).

**§ 1 (Einrichtung und Betrieb der internen Meldestellen)**

bestimmt die Verpflichtung zur Einrichtung und zum Betrieb von internen Meldestellen der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie für alle juristischen Personen in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform und für rechtsfähige Personengesellschaften sowie sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle der Stadtgemeinden stehen.

**§ 2 (Inkrafttreten)**

sieht eine unverzügliche Inkraftsetzung am Tag nach Verkündung des Gesetzes vor.

**II. Abstimmung**

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven wurde beteiligt und hat keine Einwände.

**III. Finanzielle Auswirkungen**

Das Gesetzgebungsvorhaben verlangt von den kommunalen Beschäftigungsgebern und Einrichtungen, die selbst Träger von Rechten und Pflichten sind, die umfassende Einrichtung von internen Meldestellen. Mangels bisheriger Erfahrungen mit der Einrichtung derartiger Stellen liegen dem Land keine Zahlen zu den voraussichtlichen Kosten vor.

Der Gesetzentwurf mit Begründung ist als Anlage beigefügt.

**Beschlussempfehlung:**

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) beschließt das Gesetz in erster und zweiter Lesung in der nächsten Sitzung der Bremischen Bürgerschaft (Landtag).

**Bremisches Ausführungsgesetz zum Hinweisgeberschutzgesetz  
und zur ergänzenden Umsetzung 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  
(BremHinSchGAG)**

Vom ...

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag)  
beschlossene Gesetz:

§ 1

**Einrichtung und Betrieb der internen Meldestellen**

(1) Die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sind verpflichtet, interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich Beschäftigte mit Meldungen nach § 2 des Hinweisgeberschutzgesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) in der jeweils geltenden Fassung wenden können. Der interne Meldekanal kann so gestaltet werden, dass er darüber hinaus auch natürlichen Personen offensteht, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit den Stadtgemeinden in Kontakt stehen. Soweit die senatorischen Behörden Aufgaben der Stadtgemeinde Bremen ausführen, nehmen ihre Meldestellen die Aufgaben nach dem Hinweisgeberschutzgesetz für die Stadtgemeinde Bremen wahr. Die Geschäftsverteilung des Senats gilt entsprechend.

(2) Die Verpflichtung nach Absatz 1 gilt auch für alle juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts sowie für alle rechtsfähigen Personengesellschaften und sonstigen rechtsfähigen Personenvereinigungen (Beschäftigungsgeber), die im Eigentum oder unter der Kontrolle der Stadtgemeinden stehen. Die Pflicht nach Satz 1 gilt nur für Beschäftigungsgeber mit jeweils in der Regel mindestens 50 Beschäftigten.

(3) Für die internen Meldestellen nach den Absätzen 1 und 2 gelten die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.

§ 2

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **1. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf**

Der vorliegende Entwurf dient der landesrechtlichen Umsetzung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz; HinSchG) und ergänzend der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (sog. „EU-Whistleblower-Richtlinie“; HinSch-RL). Die EU-Mitgliedstaaten hatten bis zum 17. Dezember 2021 Zeit, die EU-Whistleblower-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

Ziel der HinSch-RL ist die Schaffung eines europaweiten Mindeststandards für den Schutz von hinweisgebenden Personen, die im privaten oder öffentlichen Sektor tätig sind und im beruflichen Kontext Informationen über entsprechende Verstöße erlangt haben. Diese sollen sich auf sichere Kanäle zur Informationsweitergabe verlassen können. Dies gilt sowohl innerhalb der Verwaltung (sog. interne Meldungen) als auch außerhalb dieser Organisationen durch Meldung an eine gesonderte Behörde (sog. externe Meldungen). Darüber hinaus sollen hinweisgebende Personen wirksam vor Entlassung, Belästigung oder anderen Formen von Vergeltungsmaßnahmen geschützt sein.

Das Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz; HinSchG) vom 31. Mai 2023 (BGBl 2023 Teil I Nr. 140) dient der Umsetzung der HinSch-RL auf Bundesebene. Bedingt durch das Durchgriffsverbot nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG enthält das HinSchG des Bundes keine Regelung zur unmittelbaren Aufgabenübertragung an die Gemeinden. Insoweit obliegt der Freien Hansestadt Bremen in landeseigener Zuständigkeit die Ausübung ihrer Regelungskompetenz über die Einrichtung und den Betrieb von internen Meldestellen für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

Die Freie Hansestadt Bremen wird die gemäß § 20 HinSchG den Ländern eingeräumte Kompetenz, eine eigene externe Meldestelle für Meldungen einzurichten, vorerst nicht ausüben.

Die sachliche Zuständigkeit für die Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten gem. § 40 HinSchG für den Geltungsbereich des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Hinweisgeberschutzgesetz bestimmt sich nach § 36 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a OWiG. Danach ist die fachlich zuständige oberste Landesbehörde sachlich zuständig.

#### **2. Ziel und Inhalt des Gesetzes**

Das Bremische Ausführungsgesetz zum Hinweisgeberschutzgesetz dient der Ausführung von § 12 Absatz 1 Satz 4 HinSchG sowie der Umsetzung der HinSch-RL für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Das Gesetz regelt die Verpflichtung

- der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven,
- für alle juristischen Personen in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform, die im Eigentum oder unter der Kontrolle der Stadtgemeinden stehen, sowie
- für rechtsfähige Personengesellschaften und sonstige rechtsfähige Personenvereinigungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle der Stadtgemeinden stehen,

interne Meldestellen für hinweisgebende Personen einzurichten und zu betreiben.

## **B. Besonderer Teil**

**(Bremisches Ausführungsgesetz zum Hinweisgeberschutzgesetz und zur ergänzenden Umsetzung 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 (BremHinSchGAG))**

### **Zu § 1 (Einrichtung und Betrieb der internen Meldestellen)**

#### Zu Absatz 1

Für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts (Artikel 144 Satz 1 Bremische Landesverfassung – BremLV) richtet sich die aus der HinSch-RL (s. Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 1) folgende Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen nach dem jeweiligen Landesrecht. Dem Bund ist insoweit infolge des „Durchgriffsverbots“ nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG eine unmittelbare Aufgabenübertragung an Gemeinden verwehrt.

Absatz 1 Satz 1 regelt daher die Verpflichtung der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich Beschäftigte mit Meldungen nach § 2 HinSchG wenden können. Die internen Meldestellen sind verpflichtet, Meldungen über Verstöße, die in den sachlichen Anwendungsbereich des § 2 HinSchG fallen, entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Hierzu erfolgt der Verweis auf den Anwendungsbereich des § 2 HinSchG dynamisch. D.h., dass auf § 2 nicht nur in der gegenwärtigen Fassung, sondern stets auch in seiner zukünftigen jeweils gültigen Fassung verwiesen wird. Hierdurch werden Wertungswidersprüche beim Anwendungsbereich vermieden.

Absatz 1 Satz 2 eröffneten den nach Absatz 1 Satz 1 einzurichtenden Meldestelle die Möglichkeit, die Meldeberechtigung auch auf natürliche Personen zu erstrecken, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit den Stadtgemeinden in Kontakt stehen, (§ 16 Absatz 1 Satz 3 HinSchG). Für Beamte und Beamtinnen der Stadtgemeinden stellt § 37 Abs. 2 Nr. 4 BeamStG eine Ausnahme zur Amtsverschwiegenheit dar und dient der Umsetzung des HinSchG. Sofern die Meldung oder Offenlegung nach dem HinSchG geschützt ist, liegt kein Verstoß gegen die Pflicht zur Verschwiegenheit vor.

Mit Absatz 1 Satz 3 wird von der in Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 3 HinSch-RL geregelten Ausnahme Gebrauch gemacht. Absatz 1 Satz 2 regelt die Erleichterungsmöglichkeit für die senatorischen Behörden wegen der bestehenden Verwaltungsgemeinschaft der Organe des Landes und der Stadtgemeinde Bremen, bei Wahrnehmung

von Kommunalaufgaben für die Stadtgemeinde Bremen, die Einrichtung und den Betrieb gemeinsamer Meldestellen für die obersten Landesbehörden und der Stadtgemeinde Bremen zu bestimmen. Diese vom Richtliniengeber eröffnete Erleichterungsmöglichkeit zur gemeinsamen Nutzung von Behördendiensten soll in Anspruch genommen werden, um den Umsetzungsaufwand des Hinweisgeberschutzgesetzes in den Stadtgemeinde Bremen zu reduzieren. Durch diese flexible Regelung kann je nach Verwaltungs- und Organisationsstruktur eine passgenaue Lösung gefunden werden, die eine niederschwellige Erreichbarkeit einer internen Meldestelle ermöglicht.

Die nach Absatz 1 Satz 1 einzurichtenden Meldestellen in der Stadtgemeinde Bremerhaven können mangels Personenidentität zwischen senatorischer Behörde und Kommunalbehörde von der Erleichterung nach Absatz 1 Satz 2 keinen Gebrauch machen.

Nach Absatz 1 Satz 4 bestimmt sich die fachliche Zuständigkeit der senatorischen Behörde nach der Geschäftsverteilung des Senats.

### Zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 erstreckt ferner die Verpflichtung zur Einrichtung und zum Betrieb einer internen Meldestelle auch auf Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder der Kontrolle der Stadtgemeinden stehen. Damit folgt die Norm der bundesrechtlichen Regelung in § 12 Absatz 1 Satz 4 HinSchG.

Dies sind alle juristischen Personen in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform sowie rechtsfähigen Personengesellschaften und sonstige rechtsfähigen Personenvereinigungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle der Stadtgemeinden stehen.

Vorgenannte Beschäftigungsgeber sind entsprechend § 3 Absatz 10 HinSchG den Beschäftigungsgebern des öffentlichen Sektors zuzurechnen, sofern die Stadtgemeinde Bremen oder Bremerhaven den beherrschenden Einfluss auf die Absatz 2 Satz 1 genannten Beschäftigungsgeber ausüben. Der beherrschende Einfluss wird ausgeübt, wenn der Beschäftigungsgeber im vollständigen Eigentum oder unter der Kontrolle einer juristischen Person des öffentlichen Rechts steht, hier der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven oder der Freien Hansestadt Bremen, etwa wenn die überwiegenden Anteile von der juristischen Person des öffentlichen Rechts gehalten werden oder zu einer Minderheitsbeteiligung Umstände hinzutreten, die die Ausübung eines beherrschenden Einflusses zumindest für eine gewisse Dauer ermöglichen (z.B. Identität der Leitungspositionen). Gleiches gilt, wenn statt nur einer mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. die Freie Hansestadt Bremen und die Stadtgemeinde Bremen) zusammen das Eigentum haben oder die Kontrolle ausüben können (vgl. BT Drs. 20/3442 S. 66 – Begründung zu § 3 Absatz 10 HinSchG).

Nach Absatz 2 Satz 2 erstreckt sich die Verpflichtung zur Einrichtung und zum Betrieb einer internen Meldestelle auf Beschäftigungsgeber mit in der Regel mindestens 50 Beschäftigten. Zur Feststellung der regelmäßigen Beschäftigungszahl ist nicht auf einen bestimmten Stichtag abzustellen, vielmehr bedarf es einer Gesamtschau der bisherigen personellen Stärke und der diesbezüglich zu erwartenden zukünftigen Entwicklung (vgl. BT Drs. 20/3442 S. 77 – Begründung zu § 12 Absatz 2 HinSchG).

### Zu Absatz 3

Absatz 3 bestimmt, dass im Übrigen für die nach Absatz 1 und 2 einzurichtenden Meldestellen die Regelungen des HinSchG in der jeweils geltenden Fassung entsprechend gelten. Durch die dynamische Verweisung auf die gesetzlichen Regelungen des Bundes können Wertungswidersprüche vermieden werden, die sich ergeben würden, wenn für die Stadtgemeinden als Beschäftigungsgeberinnen ein wesentlich anderes Meldeverfahren vorgegeben werden würde.

Anwendung finden insbesondere § 12 Absatz 2 und 4, § 13, § 14 Absatz 1 sowie § 15 und § 16 HinSchG für die Einrichtung und den Betrieb sowie die Organisation der internen Meldestellen und der eröffneten Meldekanäle. Ferner sind § 17 und § 18 HinSchG für die von den internen Meldestellen vorzunehmenden Verfahrensschritte und Folgemaßnahmen anzuwenden. Im Übrigen sind die allgemeinen Bestimmungen, insbesondere zum persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich (§§ 1 bis 4 HinSchG) und die über den Meldeprozess zu beachtenden Vorgaben, etwa zur Wahrung der Vertraulichkeit (§§ 8, 9 HinSchG) und Verarbeitung von personenbezogenen Daten (§ 10 HinSchG) sowie etwaige Dokumentationspflichten (§ 11 HinSchG) zu beachten.

### **Zu § 2 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des BremHinSchGAG, das für den Tag nach der Verkündung vorgesehen ist.