



Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Der Präsident des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/1354

Alle Abgeordneten

Seite 1 von 2

18.06.2023

Aktenzeichen
9520-II.3612
bei Antwort bitte angeben

Bearbeiterin: Frau Christmann
Telefon: 0211 8792-548

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) 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, sowie zur Änderung des Landesbeamtengesetzes

Zuleitung nach Maßgabe der Parlamentsinformationsvereinbarung

Anlage:

1

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

gemäß Abschnitt I. Ziffer 1. der „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ übersende ich den **Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) 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, sowie zur Änderung des Landesbeamtengesetzes.**

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Martin-Luther-Platz 40
40212 Düsseldorf
Telefon: 0211 8792-0
Telefax: 0211 8792-456
poststelle@jm.nrw.de
www.justiz.nrw



Die Landesregierung hat am 13. Juni 2023 beschlossen, die Anhörung der betroffenen Fachkreise und Verbände zu dem Gesetzentwurf einzuleiten.

Seite 2 von 2

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'B. Limbach'.

Dr. Benjamin Limbach

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) 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, sowie zur Änderung des Landesbeamtengesetzes

A Problem und Ziel

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17), die durch Verordnung (EU) 2020/1503 (ABl. L 347 vom 20.10.2020, S. 1) geändert worden ist (im Folgenden: HinSch-RL), war bis zum 17. Dezember 2021 in innerstaatliches Recht umzusetzen. Sie sieht einen umfassenden antidiskriminierungsrechtlichen Mindestschutz für Hinweisgeber vor, die als sog. „Whistleblower“ Verstöße in öffentlichen oder privaten Organisationen gegen das Unionsrecht melden.

Ziel der HinSch-RL ist es, Benachteiligungen von Hinweisgebern auszuschließen und ihnen Rechtssicherheit zu geben. Verboten sind u.a. die Suspendierung oder Entlassung, die Herabstufung oder Versagung einer Beförderung, die Diskriminierung, Nötigung oder Einschüchterung (Artikel 19 der HinSch-RL). Hinweisgeber haben die Möglichkeit der Meldung an - einzurichtende - interne oder externe Meldestellen (Artikel 7 und 10 der HinSch-RL).

Der Bund hat von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zur gesetzlichen Regelung des Hinweisgeberschutzes mit der Sperrwirkung des Artikel 72 Absatz 1 des Grundgesetzes weitgehend Gebrauch gemacht. Mit dem Gesetz zum Schutz Hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG) vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) hat der Bund die HinSch-RL umfassend - auch für den Bund und die Länder als Beschäftigungsgeber umgesetzt. Aufgrund des Durchgriffsverbots in Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes hat der Bundesgesetzgeber im HinSchG von Regelungen betreffend die Einrichtung interner Meldestellen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände und solche Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, einschließlich der für diesen Bereich durch Artikel 8 Absatz 9 der HinSch-RL eröffneten Ausnahmen und Erleichterungen abgesehen.

Das HinSchG sieht dementsprechend vor, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen, nach Maßgabe des Landesrechts verpflichtet sind, interne Meldestellen einzurichten (§ 12 Absatz 1 Satz 4 HinSchG). Zur vollständigen Umsetzung der HinSch-RL ist es daher erforderlich, dass das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen seiner Regelungskompetenz die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts und sonstigen Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder

unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, verpflichtet, interne Meldestellen richtlinienkonform und im Einklang mit dem Bundesrecht einzurichten und zu betreiben.

Die Einrichtung interner Meldestellen bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden, bei den kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts sowie bei den Beschäftigungsgebern, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, wie auch die hierfür geltenden Ausnahmen sollen damit nach Maßgabe des Landesgesetzes erfolgen.

Der persönliche Anwendungsbereich des HinSchG erfasst auch Beamtinnen und Beamte des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Der Bundesgesetzgeber hat daher in § 37 Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 Beamtenstatusgesetz eine Ausnahme von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit geregelt. Ferner hat der Bundesgesetzgeber durch eine Änderung des Bundesbeamtengesetzes eine Ausnahme von der Pflicht zur Einhaltung des Dienstweges normiert. Da das HinSchG auch Beamtinnen und Beamte des Landes und der Kommunen erfasst und eine Meldung nach dem HinSchG grundsätzlich unter Einhaltung des Dienstwegs im Sinne des § 103 Absatz 2 Satz 1 Landesbeamtengesetz zu erfolgen hat, soll auch auf landesrechtlicher Ebene eine Ausnahme hiervon vorgenommen werden, um der bereits bundesrechtlich vorgesehenen Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in Nordrhein-Westfalen in den persönlichen Anwendungsbereich des HinSchG Rechnung zu tragen.

B Lösung

Die Ausführung des HinSchG und die Umsetzung der HinSch-RL erfordern eine ergänzende Regelung zur Einrichtung interner Meldestellen bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden, bei den kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts sowie den Beschäftigungsgebern, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, wie auch betreffend die hierfür geltenden Ausnahmen. Die Landesregierung legt hierzu mit dem Gesetz zur Ausführung des Hinweisgeberschutzgesetzes und zur ergänzenden Umsetzung der HinSch-RL in Landesrecht (Ausführungsgesetz Hinweisgeberschutzgesetz NRW – AG HinSchG NRW) ein neues Stammgesetz vor.

Das AG HinSchG NRW dient der Umsetzung der HinSch-RL für den kommunalen Raum, soweit der Bund den Ländern die Befugnis zur eigenständigen Regelung des Hinweisgeberschutzes übertragen hat. Das AG HinSchG NRW verpflichtet dazu die Gemeinden und Gemeindeverbände, die von diesen getragenen Anstalten des öffentlichen Rechts sowie sonstige Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, interne Meldestellen für Hinweisgeber einzurichten und zu betreiben. Dabei nutzt das AG HinSchG NRW die von Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 2 und 3 der HinSch-RL eröffneten Erleichterungsmöglichkeiten, um eine angemessene und ressourcenschonende Umsetzung der Richtlinienverpflichtungen im kommunalen Raum zu ermöglichen.

Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 2 HinSch-RL sieht vor, dass Mitgliedstaaten Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder weniger als 50 Beschäftigten oder sonstige juristische Personen mit weniger als 50 Arbeitnehmern von der Verpflichtung zur

Einrichtung interner Meldestellen ausnehmen können. Der Gesetzentwurf macht von diesen Ausnahmen Gebrauch und nimmt kleinere Gemeinden von der grundsätzlichen Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldestellen aus.

Ferner können die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 3 HinSch-RL vorsehen, dass interne Meldestellen von Gemeinden gemeinsam oder von gemeinsamen Behördendiensten betrieben werden dürfen. Auch diese Möglichkeit wird für das Land Nordrhein-Westfalen durch das Gesetz eröffnet.

Um der bundesrechtlich vorgesehenen Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in Nordrhein-Westfalen in den persönlichen Anwendungsbereich des HinSchG Rechnung zu tragen, ist die Verpflichtung zur Beachtung des Dienstweges im Landesbeamtengesetz anzupassen.

C Alternativen

Die grundsätzliche Pflicht zur Einrichtung von Meldestellen ist durch Artikel 8 Absatz 1 HinSch-RL europarechtlich vorgegeben.

Eine alternativ zu erwägende Einbeziehung auch der kleineren Gemeinden und ein Absehen vom Betrieb gemeinsamer Meldestellen durch Gemeinden und Gemeindeverbände oder von der Ermöglichung gemeinsamer Behördendienste ließe die vom Richtliniengeber für angemessen gehaltenen nationalen und gemeindefreundlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die im kommunalen Raum eine ressourcenschonende Sicherstellung des Hinweisgeberschutzes erlauben, ungenutzt.

D Kosten

Das Gesetzgebungsvorhaben verlangt von den kommunalen Beschäftigungsgebern die umfassende Einrichtung von internen Meldestellen. Da bisher keine Erfahrung mit der Einrichtung derartiger Stellen besteht und die Kosten auch von den bisher vorhandenen Strukturen der jeweiligen Beschäftigungsgeber und von der Entscheidung über die Beauftragung Externer mit deren Betrieb abhängen dürfte, liegen dem Land selbst keine belastbaren Zahlen zu den voraussichtlichen Kosten vor, hier muss die erste Evaluation Ende 2025 abgewartet werden.

Eine Annäherung können die vom Bundesgesetzgeber zugrunde gelegten Zahlen bieten:

Der Bund beziffert die Einmalkosten für die Einrichtung einer internen Meldestelle bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden als öffentliche Beschäftigungsgeber auf 2.314 Euro und die jährlichen Kosten für den laufenden Betrieb dieser Stellen (Personal- und Sachkosten) auf 8.517 Euro (vgl. BT-Drs. 20/3442, S. 50 f.). Erkenntnisse, die bereits jetzt eine abweichende Schätzung erlauben, liegen nicht vor, sind aber durch die erstmalige Berichterstattung nach § 3 des Gesetzes zu erwarten.

Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen als kommunale Beschäftigungsgeber jeweils eine interne Meldestelle für ihre Beschäftigten einrichten werden. Daher kann ausgehend von der vorgenannten Kostenschätzung und der Zahl der kommunalen Körperschaften in Nordrhein-Westfalen (396 Gemeinden, 31 Kreise, zwei Landschaftsverbände, Regionalverband Ruhr) von einem kumulierten jährlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von 3.662.310 Euro p. a. ausgegangen werden.

Legt man die vom Bund für die Kommunen zugrunde gelegten Schätzwerte auch für kommunale Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) zugrunde, deren Verwaltungen in Größe, Aufbau und Personalausstattung eher mit denen der Kommunen als denen der (privaten) Unternehmen vergleichbar sind, führt die Schätzung der jährlichen Kostenbelastung unter Zugrundelegung einer Anzahl von 250 in Nordrhein-Westfalen bestehenden Zweckverbänden (vgl. LT-Vorlage 16/4750 S. 5) zu einer Belastung in Höhe von 2.129.250 Euro p. a..

Für Unternehmen der Wirtschaft geht der Bund von Kosten zwischen 12.500,- Euro bis 15.000,- Euro für die Einrichtung einer Meldestelle sowie von 5.772,- Euro für den Betrieb einer Meldestelle bei einem Beschäftigungsgeber aus (vgl. BT-Drs. 20/3442, S. 43f). Legt man diese Annahmen auch für kommunal beherrschte Unternehmen und Anstalten des öffentlichen Rechts nach § 114a GO NRW und gemeinsame Kommunalunternehmen nach § 27 GkG NRW zugrunde, ergeben sich bei geschätzt mindestens 260 Beschäftigungsgebern mit 50 und mehr Beschäftigten Kosten in Höhe von 3,25 Mio. Euro für die Einrichtung der Meldestellen (260 x 12.500 Euro) sowie jährlich Betriebskosten in Höhe von ca. 1,5 Mio. Euro (260 x 5.772,- Euro).

Mit finanziellen Mehrbelastungen für den Landeshaushalt ist in Abhängigkeit vom Meldeaufkommen im Zuge nachgelagerter gerichtlicher Verfahren zu rechnen. In welchem Umfang es hier zu einer erhöhten Belastung der Justiz kommt, ist derzeit nicht absehbar.

E Zuständigkeit

Das Ministerium der Justiz ist innerhalb der Landesregierung zuständig. Beteiligt sind das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten, Internationales sowie Medien und Chef der Staatskanzlei, das Ministerium der Finanzen, das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung, das Ministerium des Innern und das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände (Konnexität)

Die durch das AG HinSchG NRW geregelte Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände führt zu einer Belastung der kommunalen Haushalte.

Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände, ist gemäß § 1 Absatz 1 Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass es sich bei der Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldestellen nicht um eine übertragbare und konnexitätsrechtlich relevante Aufgabe im Sinne des KonnexAG handelt, da sie keine nach außen gerichtete Sachaufgabe, sondern eine innerorganisatorische Maßnahme darstellt und als so genannte „Existenzaufgabe“ eingeordnet werden kann. Derartige Existenzaufgaben, die die Selbstorganisation der Kommunen, d. h. die Organisationsbildung und die eigene Personal- und (Vermögens-) Verwaltung betreffen, werden originär wahrgenommen und sind als nicht übertragbare Aufgaben von der Anwendung des Konnexitätsprinzips ausgeschlossen (vgl. LT-Drs. 13/5515 S. 21).

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Grundverpflichtung zur Einrichtung interner Meldestellen aus der HinSch-RL und dem HinSchG des Bundes nicht nur die Kommunen betrifft, sondern in vergleichbarer Weise eine große Grundgesamtheit von privaten und öffentlichen Adressaten, auf die das Merkmal „Beschäftigungsgeber“ oberhalb einer bestimmten Beschäftigtenzahl zutrifft. Dies spricht dafür, dass es sich bei der Einrichtungspflicht für interne Meldestellen um eine Anforderung handelt, die nicht kommunalspezifisch, sondern gemäß § 2 Abs. 3 KonnexAG für jedermann gilt (sog. Jedermann-Aufgabe), sodass das Konnexitätsprinzip des § 1 Abs. 1 KonnexAG nicht anzuwenden ist.

Die Verpflichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen ist zudem von der HinSch-RL bereits vorgegeben und daher zwingend durch nationales Recht den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu übertragen. Auch soweit der Hinweisgeberschutz in Deutschland einen über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehenden sachlichen Anwendungsbereich findet, ist diese bundesgesetzliche Vorgabe für alle internen Meldestellen privater und öffentlicher Beschäftigungsgeber bundesweit bindend. Sie wird durch das AG HinSchG NRW auch nicht ausgeweitet. Im Übrigen werden keine von den Richtlinienvorgaben abweichenden rechtlichen Vorgaben für die internen Meldestellen der Kommunen gemacht, sondern die von der HinSch-RL eröffneten Erleichterungsmöglichkeiten für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ausgeschöpft. Auf die landesgesetzlich eingeräumten umfassenden Kooperationsmöglichkeiten, die zu weiteren Kostenreduzierungen führen können, ist ergänzend hinzuweisen.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Beeinträchtigungen werden durch das Vorhaben nicht verursacht.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Keine.

J Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen.

Keine.

K Auswirkungen auf das E-Government und die Digitalisierung von Staat und Verwaltung (E-Government-Check)

Keine.

L Befristung

Das AG HinSchG NRW setzt die HinSch-RL um und ist daher nicht zu befristen.

Als Änderungsgesetz betreffend das Landesbeamtengesetz bedarf das Gesetz keiner eigenen Befristung.

20020

2030

Gesetz zur Ausführung des Hinweisgeberschutzgesetzes 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, sowie zur Änderung des Landesbeamtengesetzes

Vom X. Monat 2023

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

20020

Artikel 1

Gesetz zur Ausführung des Hinweisgeberschutzgesetzes 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

(Ausführungsgesetz Hinweisgeberschutzgesetz NRW – AG HinSchG NRW)

§ 1

Einrichtung und Betrieb interner Meldestellen

(1) Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben, an die sich ihre Beschäftigten mit Meldungen nach § 2 des Hinweisgeberschutzgesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) in der jeweils geltenden Fassung wenden können.

(2) Die Verpflichtung nach Absatz 1 gilt auch für die rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 114a der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666) und gemäß § 27 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1979 (GV. NRW. S. 621), beide in der jeweils geltenden Fassung, sowie für sonstige Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen.

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

§ 2

Ausnahmen, Erleichterungen

(1) Von der Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen nach § 1 Absatz 1 ausgenommen sind Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. § 4 Absatz 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666) in der jeweils geltenden Fassung gilt entsprechend.

(2) Die Meldestellen nach § 1 Absatz 1 und 2 können gemeinsam oder von gemeinsamen Behördendiensten betrieben werden. Die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um den Verstoß abzustellen, verbleibt bei dem jeweils betroffenen Beschäftigungsgeber.

§ 3 Berichtspflicht

Die Landesregierung berichtet dem Landtag bis zum 1. Januar 2026 über die Erfahrungen mit diesem Gesetz.

§ 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

2030

Artikel 2

Änderung des Landesbeamtengesetzes

Dem § 103 Absatz 2 des Landesbeamtengesetzes vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 524) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Beamtinnen und Beamte, die eine Meldung oder Offenlegung nach dem Hinweisgeberschutzgesetz vornehmen, sind von der Einhaltung des Dienstwegs befreit.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Düsseldorf, den X. Monat 2023

Die Landesregierung
Nordrhein-Westfalen

Der Ministerpräsident
Hendrik W ü s t

Die Ministerin
für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
Mona Neubaer

Der Minister
der Finanzen
Dr. Marcus Optendrenk

Der Minister
des Innern
Herbert Reul

Die Ministerin
für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung
Ina Scharrenbach

Der Minister
der Justiz
Dr. Benjamin Limbach

Der Minister
für Bundes- und Europaangelegenheiten, Internationales sowie Medien
und Chef der Staatskanzlei
Nathanael Liminski

Begründung

A Allgemeiner Teil

I. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der Ausführung des Hinweisgeberschutzgesetzes des Bundes (HinSchG) und der 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 (im Folgenden: HinSch-RL), soweit die Kompetenz zur Umsetzung noch dem Landesgesetzgeber zufällt. Die Richtlinie war bis zum 17. Dezember 2021 in innerstaatliches Recht umzusetzen.

Die HinSch-RL sieht einen umfassenden anti-diskriminierungsrechtlichen Mindestschutz für Hinweisgeber vor. Verboten sind u.a. die Suspendierung oder Entlassung, die Herabstufung oder Versagung einer Beförderung, die Diskriminierung, Nötigung oder Einschüchterung (Art. 19 HinSch-RL). Erleiden Hinweisgeber entgegen dem Verbot Repressalien, soll ihnen beispielsweise ein Anspruch auf Entschädigung zustehen. Hinweisgeber haben die Möglichkeit der internen oder externen Meldung (Art. 7 und 10 HinSch-RL). Eine interne Meldung ist die mündliche oder schriftliche Mitteilung von Informationen über Verstöße innerhalb einer juristischen Person des privaten oder öffentlichen Sektors. Eine externe Meldung erfolgt hingegen an die zuständigen (noch einzurichtenden) externen Behörden.

Das Recht des Hinweisgeberschutzes ist Gegenstand konkurrierender Gesetzgebung. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes (Recht der Wirtschaft) bzw. aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 des Grundgesetzes (Arbeitsrecht). Für beamtenrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit dem Hinweisgeberschutz besitzt der Bund neben der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für Bundesbedienstete (Artikel 73 Absatz 1 Nummer 8 des Grundgesetzes) die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 27 des Grundgesetzes (Beamtenstatusrechte). Mit dem HinSchG hat der Bund die HinSch-RL umfassend - auch für den Bund und die Länder als Beschäftigungsgeber umgesetzt. Aufgrund des Durchgriffsverbots in Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes hat der Bundesgesetzgeber im HinSchG von Regelungen betreffend die Einrichtung interner Meldestellen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der für diesen Bereich durch Artikel 8 Absatz 9 der HinSch-RL eröffneten Ausnahmen und Erleichterungen abgesehen.

Das HinSchG sieht dementsprechend vor, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen, nach Maßgabe des Landesrechts verpflichtet sind, interne Meldestellen einzurichten (§ 12 Absatz 1 Satz 4 HinSchG). Zur vollständigen Umsetzung der HinSch-RL ist es daher erforderlich, dass das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen seiner Regelungskompetenz für die Gemeinden und Gemeindeverbände diese sowie die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts und die sonstigen Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, ebenfalls verpflichtet, interne Meldestellen richtlinienkonform und im Einklang mit dem Bundesrecht einzurichten und zu betreiben.

Soweit § 20 HinSchG den Ländern die Kompetenz einräumt, eigene externe Meldestellen einzurichten für Meldungen, die die jeweilige Landesverwaltung und die jeweilige

Kommunalverwaltung betreffen, sieht das Land Nordrhein-Westfalen gegenwärtig von der Einrichtung einer eigenen externen Meldestelle ab, da das Aufkommen an Meldungen nicht absehbar ist und diesbezüglich erst die Erfahrungen der externen Meldestelle des Bundes abgewartet werden sollen.

II. Ziel und Inhalt des Gesetzes

Das Gesetz normiert in Ausführung von § 12 Absatz 1 Satz 4 HinSchG und in ergänzender Umsetzung der HinSch-RL für Gemeinden und Gemeindeverbände, für kommunale Anstalten und für sonstige Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen, die Pflicht, interne Meldestellen für Hinweisgeber einzurichten. Weiter werden Ausnahmen für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern vorgesehen (Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 2 HinSch-RL). Daneben soll Gemeinden und Gemeindeverbänden und von ihnen getragenen Unternehmen und sonstigen Beschäftigungsgebern die Möglichkeit eröffnet werden, interne Meldekanäle gemeinsam zu betreiben oder von gemeinsamen Behördendiensten betreiben zu lassen (Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 3 HinSch-RL).

Die gesetzliche Regelung soll zu Erleichterungen für kleinere Gemeinden führen, indem sie von der Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldestellen ausgenommen werden. Außerdem sollen im Sinne einer „Pool-Lösung“ gemeinsame interne Meldekanäle zugelassen werden, um den Umsetzungsbedarf zu reduzieren und Synergien zu schaffen. Diese vom Richtliniengeber für angemessen erachteten Erleichterungsmöglichkeiten sollen genutzt werden, um sicherzustellen, dass die Umsetzung des Hinweisgeberschutzes im kommunalen Raum ressourcenschonend und effektiv erfolgen kann.

Darüber hinaus dient der vorliegende Gesetzentwurf der Anpassung einer notwendigen dienstrechtlichen Änderung, um der bereits bundesrechtlich vorgesehenen Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in Nordrhein-Westfalen in den persönlichen Anwendungsbereich des HinSchG Rechnung zu tragen.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Ausführungsgesetz Hinweisgeberschutzgesetz NRW –AG HinSchG NRW)

Zu § 1 (Einrichtung und Betrieb interner Meldestellen)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt die Verpflichtung von Gemeinden und Gemeindeverbänden, interne Meldestellen, an die sich ihre Beschäftigten wenden können, einzurichten und zu betreiben. Dabei steht es den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu, die Meldeberechtigung gemäß § 16 Absatz 1 Satz 3 des HinSchG auf natürliche Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit ihnen in Kontakt stehen, zu erstrecken.

Unter die Gemeinden und Gemeindeverbände fallen neben den kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände) auch der Regionalverband Ruhr und die Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (§ 5 Absatz 2 GkG NRW). Die internen Meldestellen sind verpflichtet, Meldungen über Verstöße, die in den sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG fallen, entgegenzunehmen. Hierzu wird dynamisch auf den sachlichen Anwendungsbereich in § 2 HinSchG verwiesen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 erstreckt die Einrichtungs- und Betriebspflicht aus Absatz 1 über die Gemeinden und Gemeindeverbände hinaus auch auf von diesen getragene Anstalten öffentlichen Rechts. Zu diesen zählen neben den rechtsfähigen Anstalten nach § 114a GO NRW auch gemeinsame Kommunalunternehmen gemäß §§ 27, 28 GkG NRW. Diese fallen ebenfalls in die Gesetzgebungskompetenz des Landes und sind auch durch Landesrecht wie die Gemeinden und Gemeindeverbände zu verpflichten. Absatz 2 erstreckt die Einrichtungs- und Betriebspflicht aus Absatz 1 – entsprechend der bundesrechtlichen Regelung in § 12 Absatz 1 Satz 4 HinSchG – ferner auf sonstige Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stehen. Diese kommunalen oder kommunal kontrollierten Unternehmen in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform sind entsprechend § 3 Absatz 10 HinSchG den Beschäftigungsgebern des öffentlichen Sektors zuzurechnen (vgl. Art. 8 Abs. 9 Unterabsatz 1 HinSch-RL).

In der Begründung (Besonderer Teil) des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zu Artikel 1 § 3 Abs. 10 wird ausgeführt, dass Beschäftigungsgeber, die im vollständigen Eigentum einer juristischen Person des öffentlichen Rechts stehen, beispielsweise solche seien, in denen die juristische Person des öffentlichen Rechts sämtliche Anteile an der Gesellschaft hält. Unter der Kontrolle einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes steht ein Beschäftigungsgeber, der die Mehrheit der Anteile an der Gesellschaft hält oder der – im Fall einer Minderheitsbeteiligung – aufgrund anderer hinzutretender Umstände einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausübt (vgl. Drs. 20/3442, S. 66).

Zu Absatz 3

Absatz 3 bestimmt, dass für die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden und den Beschäftigungsgebern nach Absatz 2 einzurichtenden internen Meldestellen die übrigen Vorgaben des HinSchG entsprechend gelten. Nur durch einen umfassenden und dynamischen Verweis auf die bundesrechtlichen Vorgaben können Wertungswidersprüche vermieden

werden, die sich ergeben würden, wenn für Gemeinden und kommunale Anstalten als Beschäftigungsgeber ein wesentlich anderes Meldeverfahren vorgegeben würde als es z. B. von privaten Beschäftigungsgebern im kommunalen Umfeld zu beachten ist. Im Hinblick auf den dynamischen Charakter der Verweisung trifft den Landesgesetzgeber allerdings eine gesteigerte Beobachtungspflicht. Er wird jeweils zu überprüfen haben, inwieweit Anpassungen der bundesgesetzlichen Vorschrift von seinem Willen gedeckt sind und gegebenenfalls Änderungsbedarf identifizieren müssen.

Anwendung finden insbesondere § 12 Absatz 2 bis 4, § 13 sowie § 14 Absatz 1, § 15 und § 16 HinSchG für die Organisation der internen Meldestellen und Meldekanäle sowie §§ 17 und 18 HinSchG für die von ihnen vorzunehmenden Verfahrensschritte und Folgemaßnahmen. Damit ist auch § 12 Absatz 2 HinSchG anzuwenden, wonach die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen nur für Beschäftigungsgeber mit in der Regel mindestens 50 Beschäftigten gilt, sodass die Ausnahmeregelung auch auf die kommunalen Beschäftigungsgeber nach § 1 Absatz 1 und 2 (Gemeinden, Gemeindeverbände, Anstalten öffentlichen Rechts, sonstige Beschäftigungsgeber) anzuwenden ist. Im Einklang mit dem Bundesrecht ist dazu keine Stichtagsbetrachtung vorzunehmen, sondern sind die bisherige personelle Stärke und die zukünftige (zu erwartende) Entwicklung zu berücksichtigen. Ebenfalls anzuwenden sind die allgemeinen Bestimmungen, etwa zum persönlichen Anwendungsbereich (§ 1 HinSchG) oder über die im Meldeprozess zu beachtenden Vorgaben (Vertraulichkeit, Dokumentationspflichten, §§ 9 bis 11 HinSchG).

Zu § 2 (Ausnahmen, Erleichterungen)

Zu Absatz 1

Mit § 2 wird Gebrauch von den in Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 2 Var. 1 und Unterabsatz 3 HinSch-RL geregelten Befreiungs- und Erleichterungsoptionen gemacht.

Absatz 1 Satz 1 bestimmt eine Ausnahme von der im Grundsatz für alle Gemeinden und Gemeindeverbände geltenden Verpflichtung aus § 1 Absatz 1 zur Einrichtung interner Meldekanäle. Die Regelung nimmt Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von der Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldestellen aus. Gemeinden dieser Größenordnung sind damit nicht verpflichtet, eigene interne Meldestellen einzurichten. Für die Feststellung der Einwohnerzahl ist gemäß Absatz 1 Satz 2 auf die nach § 4 Absatz 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen festgestellten Bevölkerungszahlen abzustellen.

Von der weiteren Befreiungsmöglichkeit nach Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 2 Var. 2 HinSch-RL für juristische Personen mit weniger als 50 Arbeitnehmern ist bereits durch den Bundesgesetzgeber in § 12 Abs. 2 HinSchG Gebrauch gemacht worden, auf den in § 1 Abs. 3 verwiesen wird.

Zu Absatz 2

§ 2 Absatz 2 Satz 1 erlaubt es entsprechend Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 3 HinSch-RL, die Pflicht zum Betrieb einer internen Meldestelle gemeinsam wahrzunehmen. Dazu eröffnet die Regelung die Möglichkeit, interne Meldestellen von Gemeinden oder Gemeindeverbänden gemeinsam oder durch gemeinsame Behördendienste zu betreiben. Die Gemeinden und Gemeindeverbände können insbesondere nach Maßgabe des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen, mit denen sie die gemeinsame Wahrnehmung der Aufgabe aus § 1 Absatz 1 Satz 1 regeln. In Betracht kommen

dabei sowohl delegierende als auch mandatierende Vereinbarungen gemäß § 23 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Denkbar sind aber auch andere Wege des gemeinsamen Betriebs (z. B. Zweckverbandslösungen) unter den jeweiligen Voraussetzungen.

§ 2 Absatz 2 Satz 1 ist Grundlage für „Pool-Lösungen“, die von den Kommunen effizient und ressourcenschonend eingesetzt werden können. Die Einrichtung gemeinsamer Meldestellen steht dabei unter dem Vorbehalt, dass sie von den angebotenen Kommunen mit den Ressourcen und Befugnissen ausgestattet werden, die ihnen eine wirksame und gesetzmäßige Erledigung der ihnen zur Durchführung oder Erledigung zugewiesenen Aufgaben ermöglichen (vgl. § 12 Absatz 4 HinSchG). Unbeschadet der Möglichkeit der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung nach § 2 Absatz 2 Satz 1 ist auch den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Anstalten sowie den sonstigen Beschäftigungsgebern, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen, durch § 14 Absatz 1 Satz 1 HinSchG die Möglichkeit eröffnet, anstelle einer oder eines Beschäftigten oder einer internen Arbeitseinheit einen (externen) Dritten mit den Aufgaben der internen Meldestelle zu betrauen. Dritter kann dabei nicht nur ein vom jeweiligen Beschäftigungsgeber völlig unabhängiger Auftragnehmer bzw. Dienstleister sein, sondern zum Beispiel im Rahmen einer kommunalen Beteiligungsstruktur auch die Tochter- oder Muttergesellschaft des jeweiligen Beschäftigungsgebers sein (vgl. BT-Drs. 20/3442 S. 79).

Nach § 2 Absatz 2 Satz 2 verbleibt im Gleichklang mit § 14 Absatz 1 Satz 2 HinSchG die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um den Verstoß abzustellen, bei dem jeweiligen Beschäftigungsgeber. Die Pflicht, auf eine berechtigte Meldung hin einen bestehenden Rechtsverstoß abzustellen, kann nur von dem jeweils verpflichteten Beschäftigungsgeber wahrgenommen werden und muss daher bei diesem verbleiben.

Zu § 3 (Berichtspflicht)

Gemäß § 39 Absatz 3 Satz 3 GGO ist bei der Umsetzung von EU-Recht von der Anordnung eines Verfalldatums zugunsten einer Berichtspflicht abzusehen. Die Berichtsfrist von drei Jahren ist angemessen, um die Auswirkungen des Gesetzes im kommunalen Raum ausreichend zu evaluieren. Damit ist zugleich sichergestellt, dass die Kommunen auch im Rahmen der Berichterstattung des Landes eine zusätzliche Gelegenheit erhalten, die nach Artikel 14 HinSch-RL erforderliche Evaluierung der internen Meldeverfahren rechtzeitig vorzunehmen.

Zu § 4 (Inkrafttreten):

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

Zu Artikel 2 (Änderung des Landesbeamtengesetzes)

Eine Meldung oder Offenlegung nach dem HinSchG beinhaltet ein Begehren auf Abhilfe eines Verstoßes. Ein solches Begehren ist von Beamtinnen und Beamten grundsätzlich unter Einhaltung des Dienstwegs im Sinne des § 103 Absatz 2 Satz 1 LBG NRW zu verfolgen. § 103 Absatz 2 LBG NRW wird daher angepasst, um dem HinSchG Rechnung zu tragen. In den

Fällen, in denen die Meldung oder Offenlegung nach dem HinSchG geschützt ist, sind die Beamtinnen und Beamten von der Einhaltung des Dienstweges befreit.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten):

Der Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.