

Bundesgesetz über das Verfahren und den Schutz bei Hinweisen auf Rechtsverletzungen in bestimmten Rechtsbereichen (HinweisgeberInnenschutzgesetz – HSchG)

Univ.-Ass. Mag. Carla Einsle

Das HinweisgeberInnenschutzgesetz, mit welchem auch das Gesetz über das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Vertragsbedienstetengesetz 1948, das Richter- und Staatsanwaltsdienstgesetz, das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrpersonen-Dienstrechtsgesetz, das Landesvertragslehrpersonengesetz 1966, das Land- und forstwirtschaftliche Landesvertragslehrpersonengesetz und das Rechtspraktikantengesetz geändert werden, wurde am 1. Februar 2023 vom Nationalrat angenommen¹ und dient insbesondere der Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie (EU) 2019/1937.²

I. Unionsrechtliche Vorgabe

Die Whistleblower-Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23.10.2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, trat mit 16.12.2019 in Kraft. Sie soll der Einführung von Mindeststandards dienen und HinweisgeberInnen vor Repressalien schützen. Den Mitgliedstaaten wurde zum Teil die Möglichkeit gegeben, den nationalen Schutzbereich über den der RL auszudehnen. Die unionsrechtlichen Vorgaben waren von den MS bis spätestens 17.12.2021 umzusetzen (Art 26 Abs 1 EU-RL 2019/1937). Die Umsetzungsfrist für private Unternehmen in Form juristischer Personen mit 50 bis 249 Beschäftigten³ läuft noch bis 17.12.2023.

II. Innerstaatliche Umsetzung

In Österreich erfolgte die Umsetzung erst verspätet und führte zu einem Vertragsverletzungsverfahren.⁴ Nun ist das HSchG mit 25. Februar 2023 in Kraft getreten. Nachfolgend werden die innerstaatlich umgesetzten Regelungsinhalte übersichtsmäßig vorgestellt.

III. Regelungsinhalte

1. Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Der im Begutachtungsverfahren vielfach kritisierte eingeschränkte Geltungsbereich des Gesetzes⁵, der zwar durch die EU-RL vorgegeben, jedoch Erweiterungen offenstand, wurde beibehalten.⁶ Der Gesetzgeber wollte vorerst lediglich die zwingenden Inhalte der RL übernehmen, um die betroffenen Unternehmen und juristischen Personen des öffentlichen Sektors nicht zu sehr zu belasten.⁷ Nach drei

¹ Bundesgesetz über das Verfahren und den Schutz bei Hinweisen auf Rechtsverletzungen in bestimmten Rechtsbereichen (HinweisgeberInnenschutzgesetz – HSchG) BGBl I NR. 06/2023.

² 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 Nr. L 305 vom 26. 11. 2019.

³ ErläutME 210/ME 27 GP 1.

⁴ INFR(2022)0004.

⁵ Vgl Österreichischer Compliance Officer Verbund (ÖCOV), 52/SN-210/ME 27. GP 1; Amnesty International Österreich, 42/SN-210/ME 27. GP 6; Österreichischer Rechtsanwaltskammertag, 44/SN-210/ME 27. GP 4; Gleichbehandlungsanwaltschaft, 46/SN-210/ME 27. GP 2; Bundesarbeitskammer 38/SN-210/ME 27. GP 2.

⁶ Vgl Entschließungsantrag 1002/UEA 27. GP 1.

⁷ ErläutME 210/ME 27. GP 1.

Jahren soll es zu einer Evaluierung und möglichen Anpassungen kommen.⁸ Das Gesetz soll Mindestanforderungen an Verfahren und den Schutz von HinweisgeberInnen festlegen. Durch die klare Abgrenzung des Geltungsbereichs mithilfe zahlreicher Legaldefinitionen, der Schaffung von neuen Stellen zur Entgegennahme der Hinweise und Strafbestimmungen für die Fälle der Nichteinhaltung der Vorgaben, soll der Schutz gewährleistet werden. Infolgedessen sollen sich vermehrt diejenigen Personen, die die Missstände selbst wahrnehmen, an der Aufdeckung von Rechtsverletzungen beteiligen.

Vom **persönlichen Geltungsbereich** umfasst sind nach § 2 HSchG Personen, die durch ihre berufliche Tätigkeit bzw durch ihre Verbindung zu einem Unternehmen, von den dort begangenen oder künftigen Rechtsverletzungen erfahren haben. Voraussetzung ist somit, dass die Information der HinweisgeberInnen im beruflichen Kontext erlangt wurde und der Hinweis als Insiderwissen zu qualifizieren ist.⁹ Eine vertragliche Bindung zum jeweiligen Unternehmen wird nicht verlangt.¹⁰ Als mögliche HinweisgeberInnen kommen neben Mitarbeitenden somit auch BewerberInnen und die weiteren in § 2 Abs 1 HSchG aufgezählten Personen in Betracht. Zusätzlich werden durch § 2 Abs 3 HSchG Personen geschützt, die HinweisgeberInnen aktiv unterstützen und so möglicherweise selbst ins Visier von Vergeltungsmaßnahmen geraten könnten.¹¹ Damit sind neben ArbeitskollegInnen häufig Familienangehörige und Bekannte gemeint.

Der **sachliche Geltungsbereich** wird in § 3 HSchG definiert und umfasst Hinweise bezüglich Verletzungen von Vorschriften in Unternehmen und juristischen Personen des öffentlichen Sektors mit jeweils 50 oder mehr ArbeitnehmerInnen, bezüglich der in § 3 Abs 3 Z 1 – 11 HSchG aufgezählten Bereiche. Das sind neben öffentlichem Auftragswesen, die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, der Umweltschutz, sowie die Verhinderung und Ahndung von Straftaten nach den §§ 302 bis 309 StGB. Delikte, die ebenfalls öfter in Unternehmen vorkommen können - wie beispielsweise Betrug oder Untreue, sind nicht vom sachlichen Anwendungsbereich umfasst. Somit sind Personen, die Hinweise über die Verletzungen letzterer Vorschriften geben, nicht vom HSchG geschützt. Auch Bestimmungen die Mitarbeitende vor Mobbing oder Diskriminierung schützen sollen, sind nicht mitumfasst.

Ausgenommen vom sachlichen Geltungsbereich sind gemäß § 3 Abs 6 HSchG Bereiche, welche wesentliche Sicherheitsinteressen berühren.¹² Deshalb fallen solche Hinweise nicht unter den Schutz des HSchG, die die Anwendung der Bestimmungen der Strafprozessordnung ab Vorliegen eines Anfangsverdachts (§ 1 Abs 3 StPO) betreffen. Weitere Ausnahmen sind die Verschwiegenheitspflichten von Rechtsanwälten, Ärzten, etc.¹³

Haben Unternehmen bereits HinweisgeberInnenschutzsysteme eingerichtet, weil sie durch andere gesetzliche Vorgaben dazu verpflichtet waren, können diese nach § 4 Abs 3 HSchG beibehalten werden, sofern sie mit den Regelungen des HSchG im Einklang stehen.¹⁴

In § 5 HSchG werden zahlreiche zentrale Begriffe legal definiert. So ist etwa unter „Hinweisgebung“ die im Wege der Meldung oder Veröffentlichung bewirkte Weitergabe von Informationen denen zufolge eine Rechtsverletzung erfolgte oder erfolgen wird (§ 5 Z 4 HSchG) zu verstehen. Als „Hinweisgeber“ wird jene Person bezeichnet, die einer internen oder externen Stelle einen Hinweis

⁸ § 28 Abs 3 HSchG.

⁹ ErläutME 210/ME 27. GP 3.

¹⁰ ErläutME 210/ME 27. GP 3.

¹¹ ErläutME 210/ME 27. GP 3.

¹² ErläutME 210/ME 27. GP 5.

¹³ ErläutME 210/ME 27. GP 5.

¹⁴ ErläutME 210/ME 27. GP 6.

gibt oder Hinweise veröffentlicht (§ 5 Z 5 HSchG). Der im HSchG wichtige Begriff der „juristischen Person des öffentlichen Sektors“ umfasst neben Rechtsträgern der Hoheitsverwaltung, auch welche der Privatwirtschaftsverwaltung.¹⁵ Vom Begriff „Unternehmen“ werden in § 5 Z 14 HSchG neben gewinnorientierten, wirtschaftlichen Unternehmen auch Vereine oder gemeinnützige Organisationen umfasst.¹⁶

2. Zur Schutzwürdigkeit von HinweisgeberInnen

a) Voraussetzungen

Wie es der Name bereits vermuten lässt, geht es beim HSchG insbesondere um die Schutzwürdigkeit derjenigen Personen, die durch ihre Hinweisgebung zur Aufdeckung von Rechtsverletzungen beitragen, aufgrund dessen jedoch selbst ins Schussfeld geraten könnten. Um vom Schutzbereich des HSchG umfasst zu sein, sind folgende Voraussetzungen erforderlich: Neben der Tatsache, dass es sich um eine Information handeln muss, welche erfahrungsgemäß als richtig anzusehen ist, muss die Information einen Sachverhalt darstellen, von welchem auf eine Rechtsverletzung geschlossen werden kann. Weiters müssen HinweisgeberInnen redlich handeln und durch ungefähre Kenntnis der Vorschriften, auch als rechtsunkundige Menschen, davon ausgehen können, dass das HSchG hier einschlägig ist.¹⁷ Liegen alle diese Voraussetzungen im Einzelfall vor, dann haben HinweisgeberInnen den Anspruch darauf, interne und externe Stellen mit ihren Informationen zu befassen und Rechtsschutz zu erhalten.

b) Umfang des Schutzes

Durch das HSchG sollen vor allem die Identität sowie die personenbezogenen Daten von HinweisgeberInnen geschützt werden. Die Wahrung der Anonymität ist eine der wichtigsten Maßnahmen zum Schutz vor Vergeltung durch Unternehmen oder juristische Personen des öffentlichen Sektors. Zudem soll potenziell strafrechtlich relevantes Verhalten von Seiten der Unternehmen bereits im Keim erstickt werden. Sie sollen gar nicht erst die Möglichkeit bekommen, HinweisgeberInnen zu bedrängen oder dies zu versuchen. Wird gegen die Vertraulichkeitsbestimmungen des HSchG verstoßen, droht ein Bußgeld in Höhe von bis zu 40.000 Euro (§ 24 HSchG). Ausnahmsweise kann es jedoch zur Offenlegung der Identität kommen, wenn es als Folge der Einleitung bestimmter (Gerichts-)verfahren zur Gefährdung der Person kommt und die Preisgabe bestimmter Daten unerlässlich und verhältnismäßig ist.¹⁸

c) Interne Meldestellen für Hinweise

Durch das HSchG werden Unternehmen und juristische Personen des öffentlichen Sektors ab 50 Personen diverse Pflichten auferlegt. Hervorzuheben ist insbesondere die Einrichtung eines internen Meldesystems nach § 11 HSchG. Dies soll den HinweisgeberInnen die Weitergabe ihrer Informationen erleichtern und dazu führen, dass die Hinweisgebung weniger durch externe Meldekanäle oder Veröffentlichungen in Medien erfolgt.

Der interne Hinweiskanal soll so ausgestaltet sein, dass sich innerhalb der Unternehmen und juristischen Personen, unparteiische und weisungsfreie MitarbeiterInnen um die gemeldeten Vorwürfe kümmern und die Stichhaltigkeit überprüfen. Die Abgabe von Hinweisen muss schriftlich oder mündlich möglich sein. Gemäß § 13 Abs 9 HSchG soll binnen drei Monaten eine Rückmeldung

¹⁵ ErläutME 210/ME 27. GP 7.

¹⁶ ErläutME 210/ME 27. GP 7.

¹⁷ ErläutME 210/ME 27. GP 7f.

¹⁸ ErläutME 210/ME 27. GP 8.

darüber erfolgen, ob und wenn ja welche Folgemaßnahmen in Anknüpfung an den Hinweis ergriffen wurden bzw noch ergriffen werden.¹⁹ Weitere Vorschriften über die Ausgestaltung des Systems, insbesondere darüber, wie Hinweise zu dokumentieren und aufzubewahren sind, enthalten die §§ 8 ff HSchG. Die Meldestellen sind datenschutzkonform auszugestalten und haben Aufbewahrungs- bzw Löschpflichten. Hinweise sind fünf (§ 8 Abs 11 HSchG) und Protokolldaten acht Jahre (§ 8 Abs 12 HSchG) zu speichern. Zu einer Ausnahme, also zu einer längeren Aufbewahrung von Daten, kann es jedoch im Rahmen von (Gerichts-)Verfahren bzw Ermittlungsverfahren nach der StPO kommen, wenn die Daten hierfür erforderlich sind.

Die Einrichtung des internen Meldesystems soll bei juristischen Personen mit mindestens 50 aber weniger als 250 Beschäftigten ab 18.12.2023 erfolgen. Juristische Personen ab 250 Beschäftigte haben seit 25.02.2023 sechs Monate Zeit, um das entsprechende System einzurichten. An diesem Punkt ist darauf hinzuweisen, dass weder in § 11 HSchG noch an anderer Stelle Strafbestimmungen enthalten sind, die einschlägig werden, wenn die Einrichtung des internen Systems durch die Verpflichteten unterlassen wird.²⁰ Die RL hätte es den Staaten eigentlich ermöglicht, für diesen Fall Strafbestimmungen vorzusehen. Der nationale Gesetzgeber hat von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch gemacht, weil es im Eigeninteresse der betroffenen juristischen Personen liege, solche Meldekanäle intern einzuführen um als Erste von möglichen Missständen zu erfahren und selbst einschreiten zu können. Der Verzug oder die Nichteinführung einer Meldestelle führe nämlich dazu, dass vermehrt externe Hinweisstellen aufgesucht werden, was die Gefahr negativer öffentlicher Berichterstattung mit sich bringt und die Unternehmen riskieren neben der Beziehung und dem Vertrauen ihrer MitarbeiterInnen²¹ auch eine eigene strafrechtliche Verantwortung als Beitragstäter, wenn sie es unterlassen an der Aufdeckung von Straftaten mitzuwirken.²² Der Gedanke des Gesetzgebers ist zwar nachzuvollziehen, dennoch bleibt abzuwarten, wie effektiv das HSchG in der Praxis sein wird.

d) Externe Meldestellen für Hinweise

Hier ist das Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)²³ zuständig. HinweisgeberInnen sollen jedoch, bevor sie sich an externe Stellen wenden, primär das interne Meldesystem in Anspruch nehmen. Auf das Verhältnis der beiden Stellen wird in § 14 HSchG näher eingegangen. Die externe Stelle ist dann zuständig, wenn die Inanspruchnahme der internen Stelle nicht möglich, zweckentsprechend, zumutbar ist oder sich als aussichtslos erwiesen hat. Diese externe Meldestelle kann somit auch für Mitarbeitende von juristischen Personen interessant sein, welche aufgrund ihrer geringen ArbeitnehmerInnen-Anzahl keiner Pflicht der Einrichtung eines internen Meldesystems unterliegen.

Statt sich an interne bzw externe Meldestelle zu wenden, kann es durch HinweisgeberInnen auch zu Veröffentlichungen von Informationen in Medien kommen. Insbesondere dann, wenn zwar ein solches Meldesystem in Anspruch genommen wurde, sich die Folgen in der Annahme durch das System jedoch erschöpften. Durch die Veröffentlichung wird ein Hinweis iSd § 5 Z 15 HSchG öffentlich zugänglich gemacht.

In § 20 HSchG werden zahlreiche Folgemaßnahmen aufgezählt, welche als Repressalien unrechtmäßig sind. Das sind neben offensichtlichen Vergeltungsmaßnahmen wie der Kündigung und Minderung des Entgelts, auch versteckte Repressalien wie die Versagung einer Beförderung oder der Teilnahme an

¹⁹ ErläutME 210/ME 27. GP 10.

²⁰ Vgl abgelehnter Entschließungsantrag 1002/UEA 27. GP 1.

²¹ Initiativantrag 3087/A 27. GP 33.

²² Schiesbühl/Wess, ZWF 2022, 119.

²³ <https://www.bak.gv.at/>.

Weiterbildungsmaßnahmen etc. Als Rechtsfolgen werden die Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes sowie Ersatzansprüche festgelegt. Zudem muss die Person bzw das Unternehmen, welches Maßnahmen als Reaktion auf Hinweise ergriffen hat, beweisen, dass es sich dabei um keine Repressalien handelt.²⁴ Es kommt somit zu einer Beweislastumkehr und die Unternehmen bzw juristischen Personen des öffentlichen Sektors haben ein anderes Motiv als das der Vergeltung glaubhaft zu machen (§ 23 HSchG).

3. Schlussbestimmungen

Strafbestimmungen sind in Form von Verwaltungsstrafbestimmungen in § 24 HSchG vorgesehen und entsprechen exakt den Vorgaben der EU-RL.²⁵ Demnach begeht eine Verwaltungsübertretung, wer eine Person iZm einer Hinweisgebung behindert oder zu behindern versucht oder anders - etwa durch mutwillige gerichtliche oder verwaltungsbehördliche Verfahren - unter Druck setzt. Darüber hinaus werden Personen bestraft, die Vergeltungsmaßnahmen nach einer Hinweisgebung setzen oder Vertraulichkeitsbestimmungen verletzen. Nach § 24 Z 4 HSchG kann auch sanktioniert werden, wer wissentlich falsche Hinweise gibt. Werden mutwillig falsche Angaben gemacht, kann uU zusätzlich zum HSchG das Strafgesetzbuch zur Anwendung gelangen, weil Delikte wie etwa § 122 StGB Verletzung eines Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses, § 152 StGB Kreditschädigung oder § 297 StGB Verleumdung verwirklicht werden könnten.²⁶ Als Strafen nach § 24 HSchG sind, sofern die Taten nicht nach anderen Bestimmungen mit strengerer Strafe bedroht sind, Geldstrafen bis zu 20.000 Euro bzw im Wiederholungsfall bis zu 40.000 Euro vorgesehen.

Die Bestimmungen sind für Unternehmen und juristische Personen des öffentlichen Sektors mit über 250 Beschäftigten, gemäß § 28 Abs 1 HSchG **mit 25. Februar 2023 in Kraft getreten**. Für die Einrichtung von Meldestellen für Hinweise gilt jedoch eine Übergangsfrist in der Dauer von sechs Monaten ab Inkrafttreten. Die §§ 11 bis 13 HSchG - hinsichtlich Unternehmen und juristischen Personen mit weniger als 250 Beschäftigten - treten gemäß § 28 Abs 2 HSchG am **17. Dezember 2023 in Kraft**.

²⁴ ErläutME 210/ME 27. GP 13.

²⁵ ErläutME 210/ME 27. GP 13.

²⁶ Schiesbühl/Wess, ZWF 2022, 119.