

## **BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT**

**des Ausschusses für Justiz, Gleichstellung, Verbraucherschutz, Verfassung, Geschäftsordnung, Wahlprüfung und Immunitätsangelegenheiten  
(3. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung  
- Drucksache 8/2809 -**

**Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung interner Meldestellen für  
hinweisgebende Personen im kommunalen Bereich (Kommunales Hinweis-  
gebermeldestellengesetz – KommHinMeldG M-V)**

### **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 (HinSch-RL), verpflichtet die Mitgliedstaaten, allen Beschäftigungsgebern des öffentlichen und privaten Sektors mit mehr als 50 Beschäftigten sowie den Kommunen die Pflicht zur Einrichtung von Kanälen und Verfahren für interne Meldungen (interne Meldestellen) aufzuerlegen. Die HinSch-RL war bis zum 17. Dezember 2021 in innerstaatliches Recht umzusetzen.

Mit dem Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) vom 31. Mai 2023 hat der Bund die HinSch-RL unter anderem für den Bund und die Länder als Beschäftigungsgeber umgesetzt. Aufgrund des Durchgriffsverbotes in Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes (GG) hat der Bundesgesetzgeber im HinSchG keine Regelungen getroffen, die die Einrichtung interner Meldestellen durch die Kommunen und solche Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Kommunen stehen, zum Gegenstand haben. § 12 Absatz 1 Satz 4 HinSchG bestimmt daher, 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 und zu betreiben.

Zur vollständigen Umsetzung der HinSch-RL ist daher ein Landesgesetz erforderlich, das kommunale Beschäftigungsgeber verpflichtet, interne Meldestellen richtlinienkonform und im Einklang mit dem HinSchG einzurichten und zu betreiben.

Das vorliegende Kommunale Hinweisgebermeldestellengesetz verpflichtet die kommunalen Beschäftigungsgeber sowie sonstige Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Kommunen stehen, interne Meldestellen einzurichten und zu betreiben. Dabei wird in § 2 und § 3 des Kommunalen Hinweisgebermeldestellengesetzes von den in Artikel 8 Absatz 5 Satz 1 und Absatz 9 Unterabsatz 2 und 3 HinSch-RL eröffneten Ausnahme- und Erleichterungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht, um eine angemessene und ressourcenschonende Umsetzung der Richtlinienverpflichtungen im kommunalen Bereich zu ermöglichen.

## **B Lösung**

Der Ausschuss für Justiz, Gleichstellung, Verbraucherschutz, Verfassung, Geschäftsordnung, Wahlprüfung und Immunitätsangelegenheiten (Rechtsausschuss) empfiehlt, den vorliegenden Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

## **Mehrheitsentscheidung im Ausschuss**

## **C Alternativen**

Keine.

## **D Kosten**

Durch die Einrichtung und den Betrieb der internen Meldestellen entsteht den kommunalen Beschäftigungsgebern personeller und sachlicher Mehraufwand. Der Bund geht für die Einrichtung einer kommunalen internen Meldestelle von einmaligen Kosten in Höhe von 2 314 Euro und für den laufenden Betrieb dieser Stelle von jährlichen Kosten in Höhe von 8 517 Euro aus (siehe Bundestagsdrucksache 20/3442, Seite 50 f.). Mit Blick auf die in § 3 des Kommunalen Hinweisgebermeldestellengesetzes geregelten Erleichterungsmöglichkeiten, wonach Beschäftigungsgeber Meldestellen gemeinsam einrichten und betreiben oder einen Dritten mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragen können, ist derzeit nicht absehbar, wie viele interne Meldestellen auf kommunaler Ebene errichtet werden, sodass auch die Gesamtkosten noch nicht bezifferbar sind.

Die Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen führt vor diesem Hintergrund zu einer Mehrbelastung der kommunalen Haushalte. Die Aufgabenübertragung unterfällt jedoch nicht dem Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips im Sinne des Artikels 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Verf M-V), sodass eine Regelung über einen finanziellen Ausgleich nicht erforderlich ist.

Nach allgemeiner Auffassung handelt es sich bei der Einrichtungs- und Betriebspflicht um eine sogenannte „Existenzaufgabe“ bzw. Organisationsaufgabe, da die vorliegende Aufgabe keine nach außen gerichtete Sachaufgabe, sondern eine innerorganisatorische Maßnahme darstellt (siehe Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. November 2009 – 9/08 –, Randnummer 60 folgende, 65, juris).

## **Beschlussempfehlung**

Der Landtag möge beschließen,  
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 8/2809 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 10. April 2024

### **Der Rechtsausschuss**

**Michael Noetzel**  
Vorsitzender und Berichterstatter

## **Bericht des Abgeordneten Michael Noetzel**

### **I. Allgemeines**

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern hat den Gesetzentwurf der Landesregierung „Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung interner Meldestellen für hinweisgebende Personen im kommunalen Bereich (Kommunales Hinweisgebermeldestellengesetz – KommHinMeldG M-V)“ auf Drucksache 8/2809 in seiner 70. Sitzung am 14. Dezember 2023 beraten und an den Rechtsausschuss sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung überwiesen.

Der Rechtsausschuss hat zum Gesetzentwurf eine in der 51. Sitzung am 10. Januar 2024 vorbereitete öffentliche Anhörung durchgeführt, die in der 53. Sitzung am 21. Februar 2024 stattfand. Der Rechtsausschuss hat die Anhörung in seiner 54. und 55. Sitzung ausgewertet und den Gesetzentwurf in seiner 57. Sitzung am 10. April 2024 abschließend beraten. Dabei wurde die vorliegende Beschlussempfehlung mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE bei Gegenstimmen vonseiten der Fraktionen der AfD und FDP sowie Enthaltungen vonseiten der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

### **II. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses für Inneres, Bau und Digitalisierung**

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung hat den Gesetzentwurf in seiner 62. Sitzung am 7. März 2024 abschließend beraten und mehrheitlich – mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD sowie bei Enthaltung seitens der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes empfohlen, soweit die Zuständigkeit des Ausschusses betroffen sei.

### **III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Rechtsausschusses**

#### **1. Ergebnisse der öffentlichen Anhörung**

An der öffentlichen Anhörung in der 53. Sitzung am 21. Februar 2024 haben Frau Susanne Miosga – Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., Frau Lydia Kämpfe – 2. Stellvertreterin des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, Herr Prof. Dr. Björn Schiffbauer – Universität Rostock, Professur für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht, Herr Karsten Neumann – ECOVIS Keller Rechtsanwälte PartG mbB und Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit a. D. sowie Frau Franziska Görlitz – Gesellschaft für Freiheit e. V. teilgenommen. Von diesen Beteiligten liegt ebenfalls eine schriftliche Stellungnahme vor.

Vom Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., vom Landesanwaltverband Mecklenburg-Vorpommern und vom Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg liegen allein schriftliche Stellungnahmen vor.

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte der Anzuhörenden aus den schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Beiträgen am Anhörungstag dargelegt.

Frau Susanne Miosga (Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V.) nahm zunächst Bezug auf die schriftliche Stellungnahme und hat dargelegt, dass der vorgelegte Gesetzentwurf inhaltlich zu begrüßen sei, da das Land damit ein sehr schlankes und leicht zu verstehendes Gesetz aufgelegt habe, welches das Bundesgesetz umsetzen solle.

Zu begrüßen seien die Maßnahmen zur Einrichtung interner Meldestellen, die weitgehenden Ausnahmen in § 2 und auch die Erleichterung in § 3 des Gesetzes. Um den Vereinsmitgliedern eine reale Chance zu geben, das Gesetz umzusetzen, bitte man darum, den Zeitpunkt des Inkrafttretens in § 4 mindestens um ein Vierteljahr nach Verkündung nach hinten zu schieben. Allerdings vermisse man Aussagen zu externen Meldestellen. Gemäß § 7 Absatz 1 HinSchG sollten Personen, die beabsichtigen Informationen über einen Verstoß zu melden, wählen können, ob sie sich an eine interne Meldestelle oder an eine externe Meldestelle wenden. Die externe Meldestelle des Bundes sei jedoch nur zuständig, soweit nicht eine externe Meldestelle nach den §§ 20 bis 23 zuständig wäre, die damit gegebenenfalls eine externe Meldestelle des Landes wäre. Insofern sei es wünschenswert, dass auch das Land externe Meldestellen einrichte für Meldungen, die die jeweilige Landesverwaltung oder die jeweilige Kommunalverwaltung betreffen. Den Aussagen in der Begründung zu den Kosten bezüglich der kommunalen Vollzugskosten könne man nicht zustimmen, denn entgegen den Darlegungen in der Begründung werde die Regelung für einen finanziellen Ausgleich für erforderlich erachtet. Es handele sich bei der Einrichtungs- und Betriebspflicht gerade um keine sogenannte „Existenzaufgabe“ bzw. Organisationsaufgabe, da die vorliegende Aufgabe keine reine innerorganisatorische Maßnahme darstelle. Vielmehr entfalte die Aufgabe Außenwirkung, insbesondere im Hinblick auf die originäre weitreichende Verantwortlichkeit für Hinweisgeber entsprechend § 1 Absatz 1 HinSchG. Es werde von einer Mehrbelastung auszugehen sein, die die angegebenen Kosten in der Höhe auch deutlich übersteigen könne. Auch die Übertragung der Aufgabe an Dritte werde nicht ohne Kostenbelastungen für die Kommunen möglich sein. Da man das Gesetz in der geforderten Qualität umsetzen wolle, sei es notwendig, die Mitarbeitenden entsprechend zu befähigen. Man könne da noch nicht abschätzen, wie hoch der Aufwand sei. Insofern fordere man eine Überprüfung der Ausgaben einige Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, um zu einer angemessenen Kostenerstattung entsprechend den tatsächlichen Kosten zu kommen. Daher bitte man dringend darum, eine solche Regelung in das Gesetz mit aufzunehmen. Beim Thema Bündelung sei es so, dass das sinnvoll sei, wenn man sich anschauen, wie aktuell die Verwaltungen der Gemeinden vor Ort personell ausgestattet seien. Es sei ja nach wie vor so, dass viele Stellen offenbleiben würden. Man suche händeringend nach Fachkräften, man finde schwer Personal. Insofern sei es natürlich immer sinnvoll, Sachen zu bündeln, zu konzentrieren. Beispielsweise gebe es Gespräche mit dem Zweckverband für elektronische Verwaltung und auch mit der Kubus KommunalberatungsGmbH, entsprechende Möglichkeiten zu schaffen. Weiterhin habe man in den vergangenen Monaten vermehrt Gesetzesbegründungen lesen müssen, in denen sich die Landesregierung gegen eine Kostenerstattung nach dem Konnexitätsprinzip wende. Insofern sei das Konnexitätsprinzip gar nicht mehr zu einer Frage der Finanzierungsaufgabe geworden, sondern nur zu einer Begründungsaufgabe für die jeweiligen Gesetzentwurfsverfasser. Man erwarte gerade von dem Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz (Justizministerium), dass es die Landesregierung anhalte, das Konnexitätsprinzip ernst zu nehmen. Man stehe schon lange zur Verfügung, eine neue Konnexitätsvereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden zu treffen, um diesen Umgang mit dem Konnexitätsprinzip und damit mit den Finanzen unserer Kommunen trotz immer neuer Aufgaben zu verändern.

Frau Lydia Kämpfe [2. Vertreterin des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI)] legte eingangs dar, dass man aus datenschutzrechtlicher Sicht keine weitergehenden Hinweise zum Gesetzentwurf habe. Man würde dennoch anregen, dass man zur Klarstellung eine Regelung zur Datenverarbeitung durch die Meldestelle aufnehmen solle. Es werde davon auszugehen sein, dass die Meldestellen nicht nur normale personenbezogene Daten wie Name und Adresse verarbeiten müssten, wo ein Verweis auf § 4 des Datenschutzgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern (DSG M-V) in Verbindung mit den die Aufgaben der Meldestellen konkretisierenden Regelungen des HinSchG als Rechtsgrundlage ausreichte. Sondern dort würden auch besonders sensible Daten verarbeitet. Man nenne das besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO). An eine Rechtsgrundlage, die zur Verarbeitung von besonderen Kategorien personenbezogener Daten ermächtigt, seien laut europäischer DS-GVO relativ strenge Anforderungen zu stellen. Hinzu komme, dass die deutsche DS-GVO eine Spezifizierungsklausel habe, Artikel 9 Absatz 2 DS-GVO, die in bestimmten Ausnahmefällen bezüglich der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten strenger sei. Und da könne man sich fragen, ob der Verweis, es gelte § 10 HinSchG oder es gälten die Anforderungen des HinSchG, ob dies ausreiche, um so eine Rechtsgrundlage abbilden zu können. Vor diesem Hintergrund schlage man folgende Formulierungsänderungen vor: In § 1 Absatz 3 wird folgender Halbsatz ergänzt: „mit der Maßgabe, dass an die Stelle von § 10 des Hinweisgeberschutzgesetzes § 4 dieses Gesetzes gilt.“ § 4 wird wie folgt formuliert: „Für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Meldestellen nach § 1 bis 2 gilt § 4 des Landesdatenschutzgesetzes in Verbindung mit § 1 Absatz 3 dieses Gesetzes und den §§ 11, 13, 24 des Hinweisgeberschutzgesetzes. Die Meldestellen nach §§ 1 bis 3 sind abweichend von Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 befugt, besondere Kategorien personenbezogener Daten der meldenden Personen sowie der von der Meldung oder den Folgemaßnahmen betroffenen Personen zu verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer in § 1 Absatz 3 in Verbindung mit den §§ 11, 13 und § 24 des Hinweisgeberschutzgesetzes bezeichneten Aufgaben erforderlich ist. § 8 des Landesdatenschutzgesetzes gilt entsprechend.“ Zur Frage, ob der LfDI als externe Meldestelle dienen könne, erläuterte die Sachverständige, dass die Aufgaben einer Meldestelle ähnlicher der Bearbeitung einer Petition als einer Beschwerde seien. Als Datenschutzaufsichtsbehörde sei man eine Aufsichtsbehörde mit entsprechenden Befugnissen. Man könne auch Verwaltungsakte gegenüber anderen Behörden erlassen, weil man aus der gesamten staatlichen Organisation ausgegliedert sei. Und das führe jetzt schon ein bisschen zu Interessenskonflikten und vor allem auch zu Konflikten in den Köpfen, sowohl seitens der Kommunen als auch der Beschäftigten des LfDI, wenn man auf einmal nicht mehr kurze, effiziente Verwaltungsverfahren führe, sondern auf einmal in einem Bereich wäre, wo man eher die Bearbeitung einer Petition vermittelte, kommunizierte und dann gegebenenfalls abgäbe. Wenn es Themen wären, die keine Datenverarbeitung beträfen, ließe sich das vielleicht noch einfangen, Unabhängigkeitsschutz durch Verfahren, aber gerade, wenn Datenschutzverstöße gerügt würden, würde es wirklich schwierig, das zu trennen. Zum anderen nähme man den betroffenen Personen dann eine Kontrollstelle weg. Denn gerade eine externe Meldestelle verarbeite hochsensible personenbezogene Daten. Und es sei gerade im Interesse derjenigen, die sich an diese Stelle wandten, dass es im Zweifel noch eine Aufsichtsbehörde gäbe, die das kontrollierte und sanktionierte. Und diese zusätzliche Kontrollstelle nähme man weg, wenn die Meldestelle beim LfDI läge. Die Idee von Rechtsstaatlichkeit sei nicht, die Aufgaben dem LfDI zu übertragen, „weil der ja schon alles richtig mache“, sondern dass man Kontrollstellen schaffe und die Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung. Aus diesem Grund spreche man sich gegen die Einrichtung einer externen Meldestelle beim LfDI aus.

Herr Prof. Dr. Björn Schiffbauer (Universität Rostock) konstatierte, dass der vorliegende Gesetzentwurf für ein Kommunales Hinweisgebermeldestellengesetz europa- und verfassungsrechtlich unbedenklich sei. Es sei jedoch festzustellen, dass es hier um die Umsetzung einer Richtlinie der Europäischen Union (EU) gehe, die eigentlich schon vor einigen Jahren hätte erfolgen sollen. Das Land Mecklenburg-Vorpommern finde sich hier in guter Gesellschaft mit dem Bund und anderen Bundesländern, was es aber nicht besser mache. Denn das Kostenrisiko, weil inzwischen ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) anhängig sei, auch für das Land bei Nichtumsetzung dieses Gesetzes, steige von Tag zu Tag. Deswegen sei es empfehlenswert, dass das Gesetz, wenn der Akt dieses Gesetzgebungsverfahrens abgeschlossen worden sei, auch möglichst zügig umzusetzen und in Kraft zu setzen, um Kosten zu sparen für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Im Übrigen ergänze oder komplementiere das KommHinMeldG M-V das Bundesgesetz. Genau das sei die Aufgabe. Deswegen sei es auch begrüßenswert schlank gehalten. § 1 KommHinMeldG M-V regele in Absatz 1 und 2 die Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen und beziehe sich dabei ausdrücklich auf § 12 Absatz 1 Satz 1 sowie § 2 HinSchG. Überdies ordne Absatz 3 allgemein an, dass für die Meldestellen die Vorgaben des HinSchG entsprechend „gelten“ sollten, wobei wohl eher eine entsprechende Anwendbarkeit gemeint sein dürfte. Die Inbezugnahme des Bundesrechts in Gestalt des HinSchG sei grundsätzlich sachgemäß, weil das vorliegende Landesgesetz lediglich innerstaatlich-kompetenzbedingte Lücken bei der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben schließen solle. Von den Möglichkeiten der Richtlinie und von den Möglichkeiten, die das Bundesgesetz dem Landesgesetzgeber eröffne, mache das KommHinMeldG M-V in dieser Entwurfsfassung Gebrauch. Das gelte insbesondere auch für die Ausnahmetatbestände für kleinere Kommunen bzw. deren Einrichtungen. Andere Bundesländer würden ebenso verfahren. Da bestünden auch keine Bedenken, dass von diesem Ausnahmebestand aus Artikel 8 Absatz 9 der Richtlinie Gebrauch gemacht werde. Allerdings sei es empfehlenswert, die Verweisung auf das Bundesgesetz zu konkretisieren, denn immer wenn es in einem Landesgesetz um eine Verweisung gehe, sei nicht klar, ob es sich um eine statische, das heißt beschränkt auf die Fassung des HinSchG zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KommHinMeldG M-V, oder eine dynamische Verweisung, das heißt unter Berücksichtigung möglicher Änderungen des Bundesrechts, handele. Dynamische Verweisungen ersparten Arbeit, wenn sich Gesetze änderten, hätten aber verfassungsrechtlich das Problem, dass damit Gesetzgebungskompetenzen aus den Angeln gehoben werden könnten. Das habe das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in unterschiedlichen Entscheidungen, zuletzt zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz, entschieden. Deswegen sei es empfehlenswert, wenn jetzt kein rechtspolitischer oder ansonsten politischer Grund für eine dynamische Verweisung vorliege, die Verweisung auf das Bundesgesetz als statische Verweisung auszukleiden. Dies könne man im Gesetzestext so klarstellen. In der bisherigen Begründung sei es nämlich genau andersherum gedacht. Da solle es sich um eine dynamische Verweisung handeln. Dies sei zwar nur ein Begleittext, der kein authentischer Teil des Gesetzes sei, würde aber natürlich zur Auslegung herangezogen. Weiterhin stelle sich die Frage, ob für den vorliegenden Gesetzentwurf das Konnexitätsprinzip relevant sei, da die in § 1 KommHinMeldG M-V statuierten Verpflichtungen keiner finanziellen Ausgleichsregelung gegenüberstünden. Nach Auslegung des Landesverfassungsgerichts in Mecklenburg-Vorpommern dürfte beim Entwurf des KommHinMeldG M-V kein Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip, welches in Artikel 72 Absatz 3 der der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern geregelt sei, in § 4 Absatz 2 und § 91 Absatz 2 der Kommunalverfassung konkretisiert werde und kommunale Gebietskörperschaften vor finanziellen Mehrbelastungen schützen solle, welche die Wahrnehmung ihnen gesetzlich übertragener Aufgaben mit sich bringe, vorliegen.

Nicht jede Aufgabenübertragung auf die Gemeinden sei mit einer finanziellen Ausgleichspflicht verbunden. Dies könne sich jedoch ändern, wenn externe Meldestellen eingerichtet und entsprechende Aufgaben übertragen würden, die darüber hinausgingen, wozu das Land verpflichtet sei. Dann könne man in der Tat von einer unmittelbaren Aufgabenübertragung sprechen, wo das Konnexitätsprinzip greife. Das hänge davon ab, wo diese externen Meldestellen eingerichtet würden. Wenn diese eine Landesbehörde übernehme, wäre das Konnexitätsprinzip nicht berührt. Wenn man diese externen Meldestellen jedoch bei den Gemeinden ansiedelte und damit eigene Aufgaben im Land schaffen würde, müsse man damit rechnen, gewisse Folgemaßnahmen in der Gesetzgebung zu treffen.

Jedenfalls sei die Einrichtung externer Meldestellen aus verfassungsrechtlicher Sicht möglich laut § 20 des Bundesgesetzes. Die Ausgestaltung sei jedoch dem Gesetzgeber überlassen, müsse aber bei der Begründung der Finanzierung berücksichtigt werden. Wichtig wäre jedoch, wenn man sich für die Aufnahme einer Regelung zu externen Meldestellen entschiede, dass es eine Klarstellung der Trennung zwischen interner und externer Meldestelle geben müsse, was das Bundesgesetz auch vorsehe. Dennoch könne man die Entscheidung gegen die Anwendung des Konnexitätsprinzips aus politischen Gründen kritisieren oder angreifen, die Aufgabe des Sachverständigen sei es jedoch, das Ganze am höherrangigen Recht zu messen. In § 2 KommHinMeldG M-V seien Ausnahmen von der in § 1 KommHinMeldG M-V statuierten Verpflichtung zur Einrichtung von Meldestellen für Beschäftigungsgeber mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder mit weniger als 50 Beschäftigten geregelt. Dies stehe im Einklang mit Artikel 8 Absatz 9 Unterabsatz 2 HinSch-RL. Diese unionsrechtliche Norm schaffe eine fakultative Befreiungsmöglichkeit für mitgliedstaatliche Gesetzgeber, deren Rahmen mit dem KommHinMeldG M-V voll ausgeschöpft werde. Damit liege das KommHinMeldG M-V auf einer Linie mit den Gesetzen anderer Bundesländer. Rechtlich gesehen bestehe jedoch die Möglichkeit, § 2 KommHinMeldG M-V zu streichen. Man müsse sich aber bewusst sein, welche Konsequenzen dies landesrechtlich haben könnte, da dadurch ein Argument gegen die Nichtanwendbarkeit gegen das Konnexitätsprinzip wegfiel. Dann handelte es sich, weil hier über die Pflichten der Richtlinie hinaus von einer Möglichkeit Gebrauch gemacht würde, die der Unionsgesetzgeber nicht vorsähe, nicht mehr um eine unmittelbare Aufgabenübertragung durch den supranationalen Gesetzgeber. Das bedeute, dass sich der Streit um die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips hier auf die Frage zuspitzen könnte, ob es sich um eine interne Organisations- oder eine externe Aufgabenzuweisung handle. Es sei wahrscheinlich, dass das nach der rigiden Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes noch immer gegen die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips spräche. Dennoch würde ein wichtiges Argument dafür genommen. Zur Frage, ob das KommHinMeldG M-V auch Auswirkungen auf das Beamtenrecht habe, erklärte der Sachverständige, dass das Beamtenrecht spezielle Materie sei und deswegen nicht von einem anderen Bundesgesetz oder einem Landesgesetz überlagert werden könne. Auch die Richtlinie der EU, die Whistleblower-Richtlinie, sei nicht ersichtlich darauf angelegt, das Beamtenrecht zu überlagern, und könne es kompetenziell auch gar nicht. Das Beamtenrecht sei ein *lex specialis*, sei also weiterhin uneingeschränkt anwendbar, habe gleichzeitig aber auch keine Ausstrahlungswirkung auf das HinSchG bzw. auf landesrechtliche Ausgestaltungen, da die Möglichkeit, interne oder externe Meldestellen einzuschalten, von hinweisgebenden Personen auch beamtenrechtlich nicht verboten werde oder von der Remonstrationspflicht irgendwie überlagert werde. Die Remonstrationspflicht bleibe die Remonstrationspflicht und Hinweisgebungsmöglichkeiten blieben eben das, nämlich Möglichkeiten. Abschließend lasse sich sagen, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesgesetzgeber seine Hausaufgaben gemacht habe.

Was weitere Detailvorschriften angehe, so sei dies eine Geschmackssache. Bezüglich des Subsidiaritätsprinzips könne man sagen, dass dieses zunächst einmal den Unionsgesetzgeber bzw. den Unionsrechtssetzer adressiere, damit dieser nicht regelle, was in den Mitgliedstaaten besser geregelt werden könne. Dies sei aber bereits geschehen mit der HinSch-RL. Die Möglichkeit, Ausnahmen für kleinere Gemeinden zu statuieren und Kooperationsmöglichkeiten zu schaffen, sehe der Unionsgesetzgeber gerade vor und verwirkliche damit das Subsidiaritätsprinzip. Insoweit bestehen keine unionsrechtlichen Bedenken gegen die Richtlinie und gegen den Entwurf des Umsetzungsgesetzes. Deswegen sei es eine rechtspolitische Frage, wie detailliert man von der eigenen Kompetenz Gebrauch machen wolle, um den Gemeinden einen gewissen Spielraum zu geben oder nicht. Und eben diese Frage müsse der parlamentarische Gesetzgeber selbst klären.

Aber wenn man den vorliegenden Entwurf des KommHinMeldG M-V mit denen anderer Bundesländer vergleiche, falle einem auf, dass dieser in seiner jetzigen Gestalt recht großen Spielraum lasse. Denn die Ausnahmetatbestände gegenüber Gemeinden unter 10 000 Einwohnern hätten alle Länder berücksichtigt, die Kooperationsmöglichkeiten jedoch nicht. Und das sei, rechtspolitisch gesprochen, eine Stärke dieses Gesetzentwurfes. Jetzt könne man vielleicht politisch der Idee einiges abgewinnen, dass die Eröffnung der Kooperationsmöglichkeiten so stark sei, dass es ein so großes Entgegenkommen zu den Gemeinden sei, dass man möglicherweise auch kleine Gemeinden verpflichten könnte, interne Meldestellen einzurichten, die dann im Wege der Kooperation eingerichtet würden. Dies sei jedoch nicht die Aufgabe des Sachverständigen, sondern die des Gesetzgebers zu entscheiden.

Herr Karsten Neumann (ECOVIS Keller Rechtsanwälte PartG mbB und Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit a. D.) legte zunächst dar, dass er sich auf seine schriftliche Stellungnahme beziehe. Der Gesetzentwurf der Landesregierung stütze sich auf die Regelungen des HinSchG, das als Bundesgesetz aufgrund der fehlenden Zustimmung des Bundesrates ausschließlich für Behörden und Unternehmen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung Anwendung finde. Damit werde die Richtlinie des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, umgesetzt. Dort sei u. a. die Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen geregelt.

Der Gesetzentwurf zum § 2 KommHinMeldG M-V solle nun diese Regelung treffen und die Pflicht auf Gemeinden beschränken, die mehr als 49 Mitarbeiter hätten oder Gemeinden mit mehr als 9 999 Einwohnern verwalteten.

Hierzu heiße es in der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung u. a., dass der Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips nicht greife, da es sich um eine sogenannte „Existenzaufgabe“ handele oder eine „Organisationsaufgabe“, die nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes keine nach außen gerichtete Sachaufgabe, sondern eine innerorganisatorische Maßnahme darstelle.

Diese Auffassung entspreche nicht seinen Erfahrungen mit den Kunden. Ausschlaggebend für die Erfüllung der Aufgaben des HinSchG sei die Anzahl und fachliche Herausforderung der Hinweise, die auch den Aufwand einer internen Beratung begründeten. Allein der sachliche Anwendungsbereich mache dies deutlich unter Hinweis auf § 2 des Gesetzentwurfes.

Die Anwendungsfälle würden bestimmt durch die fachlichen Anforderungen, nicht durch die Anzahl der Mitarbeiter, Kunden oder Anzahl der Einwohner. Hier könne das Risiko bei Gemeinden mit weniger Mitarbeitern erheblich größer werden als bei Gemeinden mit mehr Personal. Außerdem sei gerade in Unternehmen mit wenigen Mitarbeitern das Risiko für Hinweisgeber erheblich größer, von möglichen Nachteilen betroffen zu sein. Hier sei also eher eine qualifizierte Lösung durch eine gemeinsame interne Hinweisgeberstelle für die Gemeinden und kommunalen Einrichtungen zu erreichen als durch die Ausnahmen nach § 2 des Gesetzentwurfes.

Dies werde ebenso deutlich durch die Vorgaben des § 3 Satz 2 des Gesetzentwurfes. Denn Beschäftigungsgeber könnten Meldestellen nach § 1 Absatz 1 und 2 gemeinsam einrichten und betreiben oder einen Dritten mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragen. Die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um etwaige Verstöße abzustellen, verbleibe bei dem jeweils betroffenen Beschäftigungsgeber.

Damit werde der Aufwand bei Hinweisen auch erheblich größer, wenn die Gemeinde keine interne Hinweisgeberstelle einrichten müsse. Dann trete nämlich wieder die Regelung des Bundesgesetzes zur externen Meldestelle in Kraft, an die sich Hinweisgeber wenden könnten und worüber sie informiert werden müssten, wenn es keine interne Lösung gebe. Diese sei jedoch nach der europäischen Richtlinie und dem HinSchG zwingend erforderlich.

Was sei nun die interne und wer sei die externe Meldestelle für Hinweise in Gemeinden, die keine interne Meldestelle einrichten müssten. Und wo befinde sich die externe Meldestelle bei Gemeinden, die eine interne Meldestelle eingerichtet hätten.

Der Entwurf eines kommunalen Hinweisgebermeldestellengesetzes für Mecklenburg-Vorpommern enthalte hierzu bisher keine Festlegung. Damit trete hier wieder das Bundesgesetz ein.

Wenn nun aber das Land Mecklenburg-Vorpommern darauf verzichte, gelte über § 19 Absatz 4 HinSchG das Bundesrecht. Wenn es hier also keine externe Meldestelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern gebe, würden alle Hinweise aus den Gemeinden und kommunalen Gesellschaften ohne interne Meldestelle beim Bundesamt für Justiz aufgenommen und zur Stellungnahme dann an die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern geschickt werden. Hier landeten dann also die Hinweise und erzeugen erheblichen Aufwand bei den Gemeinden, um den Sachverhalt mit dem Bundesamt für Justiz zu klären.

Hier sei es also aus verschiedenen Gründen dringend erforderlich, eine externe Meldestelle in Mecklenburg-Vorpommern zu etablieren, die Aufgaben sachkundig und kompetent auf der Basis regionaler rechtlicher Besonderheiten zu klären. Auf europäischer Ebene werde die Aufgabe durch eine Ombudsstelle gelöst, in Mecklenburg-Vorpommern kämen hierfür neben dem Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern die Behörden des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern oder des Bürgerbeauftragten Mecklenburg-Vorpommern infrage.

In der Abwägung möglicher Interessenkonflikte bei einer Beauftragung einer Landesbehörde mit den Schutzrechten der Hinweisgeber und dem Wunsch nach Anonymisierung sei hier das Büro des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in der Behörden-eigenschaft des Landtages Mecklenburg-Vorpommern geeigneter.

Die bisherigen Erfahrungen bestätigten die Geeignetheit einer internen Meldestelle für eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Mitarbeitern, Kunden, Dienstleistern und den Unternehmensleitungen. Nicht immer seien die Bedenken der Hinweisgeber berechtigt, aber die Klärung sei immer auch eine arbeitsrechtliche Herausforderung für beide Seiten. Eine extern betriebene interne Meldestelle erhöhe die Akzeptanz des Controlling-Verfahrens bei Hinweisgebern und Unternehmensleitungen. In seiner Praxis gehe es häufig um die Klärung von Kommunikationsproblemen, Unkenntnis und berufsrechtlichen Herausforderungen, denen weder Mitarbeiter noch Unternehmensleitungen gewachsen seien. Die Anwendung und Auslegung gesetzlicher Regelungen könnten nicht immer auf eine gerichtliche Klärung hoffen, denn diese koste Geld und zeitlichen Aufwand. Es sei daher zu begrüßen, wenn auch die Gemeinden ein akzeptables und vertrauenswürdiges Angebot an Einwohner und Mitarbeiter unterbreiten könnten. Seine bisherigen Kunden aus dem Bereich kommunaler Dienstleister bestätigten die positiven Erfahrungen mit einer extern betriebenen internen Meldestelle, die für Akzeptanz und Toleranz auch als Ombudsstelle sorgen könne.

Zu einer Nachfrage, wie es mit der digitalen Meldung aussehen könne, erklärte er, man sei Auftragsverarbeiter, wenn man eine interne Meldestelle für Unternehmen darstelle. Es gebe dabei bestimmte technische und organisatorische Maßnahmen entlang einer Normung der Internationalen Organisation für Normung (ISO-Norm). Technisch werde es so gelöst, dass der Hinweisgeber eine Nummer erhalte ohne Speicherung seiner Daten. Anhand dieser Nummer könne er nachfragen.

Zu einer Frage über die Bündelung von Aktivitäten erklärte er, dass zum Thema Datenschutz ein E-Government-Zweckverband aufgebaut worden sei. Das sei ein richtiges Konzept – es gebe dabei Stellen, wo sich Kollegen treffen und Fortbildungen absolvieren könnten. Aus seiner Sicht habe zum Beispiel der Ärzteverband es ähnlich gemacht. Er könnte anregen, dass im Hinweisgeberschutz entsprechend zu versuchen.

Frau Franziska Görlitz (Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V.) verwies zunächst auf die bereits vorliegende Stellungnahme. Der vorliegende Gesetzentwurf diene der Umsetzung der EU-Richtlinie vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, für Gemeinden, Gemeindeverbände und Beschäftigungsgeberinnen und Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stünden. Zur Aufdeckung von Verstößen und Missständen bedürfe es sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst Meldungen und Hinweise. Whistleblower/-innen, die auf rechtswidrige Umstände in ihren Unternehmen und Behörden aufmerksam machten, leisteten einen wichtigen Beitrag zu mehr Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und gegen Korruption, Machtmissbrauch und verfassungsfeindliche Entwicklungen. Whistleblowing sei ein schützenswerter und notwendiger Ersatz für das demokratische und rechtsstaatliche System. Wenn Fehlentwicklungen bekannt und adressiert würden, wüchse das Vertrauen in die Demokratie und in ein faires Rechtssystem. Daher sei die Umsetzung der Schutzvorschriften des HinSchG für alle kommunalen Beschäftigungsgeberinnen und Beschäftigungsgeber von hoher Bedeutung. Ziel müsse ein möglichst weitreichender Hinweisgeberschutz für alle Beschäftigten der Gemeinden, Gemeindeverbände sowie der Beschäftigten der Beschäftigungsgeberinnen und Beschäftigungsgeber, die im Eigentum oder unter der Kontrolle von Gemeinden oder Gemeindeverbänden stünden. In § 1 des Gesetzentwurfes würden die oben genannten Körperschaften dazu verpflichtet, interne Meldestellen für ihre Beschäftigten einzurichten und zu betreiben. Mit diesen Regelungen komme das Land Mecklenburg-Vorpommern seiner Verpflichtung nach der HinSch-RL und § 12 Absatz 1 Satz 4 HinSchG nach. Positiv zu bewerten sei der Verweis für interne Meldestellen auf das HinSchG. Hierdurch sei sichergestellt, dass kommunal betriebene Meldestellen auf gleicher gesetzlicher Grundlage mit anderen bundesgesetzlich geregelten Meldestellen agierten und mögliche Rechtsänderungen des HinSchG auch auf kommunaler Ebene sofort zur Anwendung kommen. Leider blieben die Schutzlücken des HinSchG, insbesondere die fehlende Pflicht zur Einrichtung anonymer Meldekanäle, bestehen. Hier könne das Land Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich die Einrichtung solcher anonymen Meldekanäle für alle internen Meldestellen vorschreiben. Im Moment sei es so, dass die Entgegennahme anonymer Meldungen nicht verpflichtend sei. Diese sollen zwar entgegengenommen und bearbeitet werden, müssten aber nicht. Dies sehe man kritisch. Gerade weil es nach § 4 der Hinweisgeberschutzgesetz-Externe-Meldestelle-des-Bundes-Verordnung (HEMBV) eine Regelung auf Bundesebene gebe, die anonyme Meldungen ermögliche. Es sei dabei auch hervorzuheben, dass die externe Meldestelle des Bundes sich verpflichte, immer anonyme Meldungen entgegenzunehmen.

Wenn das Land Mecklenburg-Vorpommern entschiede, man möchte das auch, könne man sich an der Formulierung in § 4 HEMBV orientieren. Da hätte der Bund für sich eine Selbstverpflichtung geregelt, dass die externe Meldestelle des Bundes immer anonyme Meldungen entgegennehme und bearbeite und auch eine Regelung dazu, dass sie eine Software schaffen würden, dass eine anonyme Rückmeldung ermöglicht werde. Daran könne man sich orientieren.

Ferner sehe man die Ausnahme in § 2 des Gesetzentwurfes für die Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldestellen in Gemeinden mit unter 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder weniger als 50 Beschäftigten kritisch. Es sei klar, dass diese Ausnahme nach der Whistleblower-Richtlinie der Europäischen Union zulässig sei. Gleichzeitig verweise man jedoch nochmal auf die Bedeutung von Hinweisgeberschutz im öffentlichen Dienst. Man mache die Erfahrung, beispielsweise bei der Polizei, aber auch in anderen Behörden, dass gerade im öffentlichen Dienst ein erhöhter Bedarf an Meldestellen außerhalb des Dienstweges bestehe, die vertraulich und anonym Hinweise entgegennähmen. Das hänge damit zusammen, dass im öffentlichen Dienst ganz verstärkt sehr fixe Hierarchien bestünden, bedeute, Menschen seien in strengen dienstlichen Machtquellen und hätten da gleichzeitig auch noch eine Abhängigkeit von ihren Vorgesetzten, z. B. durch Beurteilungsverfahren, was bedeute, dass Menschen darauf angewiesen seien, sich mit ihren Vorgesetzten gut zu verstehen und zu halten. Wenn es Probleme im öffentlichen Dienst gäbe, in die womöglich Vorgesetzte involviert seien oder von denen die Vorgesetzten wüssten, sei es eine sehr große Hürde, dann trotzdem auf solche Dinge hinzuweisen, was bedeute, dass diese berufliche Abhängigkeit und diese auch strenge berufliche Bindung oft durch Verbeamtung dazu führe, dass große Hemmnisse bei der Frage bestünden, ob man da jetzt auf den Missstand oder das Fehlverhalten hinweisen solle oder man sich dagegen entscheide.

Deswegen bestehe gerade auch in kleinen Gemeinden ein erhöhtes Bedürfnis dafür, dass man Menschen außerhalb des Dienstweges vertrauliche Meldestellen zur Verfügung stelle. Eine Möglichkeit, wohin man gehen könne mit Bedenken bezüglich Straftaten, bezüglich verfassungsfeindlicher Äußerungen, also Möglichkeiten, die nicht im Dienstweg integriert seien, wo man vertraulich und auch anonym eine Meldung machen könne. Weiterhin sei es in einem Land wie Mecklenburg-Vorpommern so, dass durch diese Ausnahme, nach Zahlen, die der Gesellschaft für Freiheitsrechte vorlägen, von 726 Gemeinden nur 20 eine interne Meldestelle einrichten müssten, weil der Rest so klein sei, dass diese Verpflichtung ins Leere liefe. Das bedeute, dass gerade in den ländlichen Bereichen und in den kleinen Gemeinden keine Meldestellen bestünden. Es führe aber dazu, dass sich gerade in den Gemeinden der Druck erhöhe, weil da eine Identifizierbarkeit der meldenden Personen viel einfacher möglich sei. Wenn man also in einer kleinen Behörde tätig wäre und einen Hinweis gäbe und da aber nur drei Menschen arbeiteten, dann wäre natürlich viel schneller nachvollziehbar, wer den Mund aufgemacht hat und auch das führe zu Hemmnissen.

Vor diesem Hintergrund wolle man darauf hinweisen, dass diese Ausnahme in Mecklenburg-Vorpommern dazu führe, dass der überwiegende Teil der Gemeinden keine internen Meldestellen einrichten werde und damit keine niederschwellige und einfache Möglichkeit bei konkreten Arbeitgebern bestehe, Hinweise zu machen. Jetzt könne man natürlich sagen, es gebe doch auch externe Meldestellen des Bundes. Da könnten sich die Beschäftigten auch tatsächlich hinwenden. Aber natürlich sei die Hemmung eine ganz andere, sich an eine völlig entfernte Behörde zu wenden, von der man wisse, die sei fachlich damit nicht befasst, die kenne sich damit nicht aus, die könne die Angelegenheit nicht intern regeln. Das bedeute, die externe Meldestelle könne nicht die gleiche Leistung bieten wie eine interne Meldestelle für eine hinweisgebende Person.

Auch sei nicht gewiss, ob es einer Gemeinde weniger Arbeit mache, sich bei einem Meldefall mit dem Bund auseinanderzusetzen und ein halbes Jahr Akten ans Bundesministerium für Justiz zu schicken und da so in die Behördenkommunikation zu gehen, oder ob es nicht weniger Arbeit sei, wenn die Gemeinden sich selbst darum kümmern. Vor dem Hintergrund wolle man betonen, dass man die Aufnahme dieser Regelung kritisch sehe. Man wisse, dass sie nach EU-Recht vorgesehen sei. Man wisse auch, dass andere Bundesländer davon Gebrauch machten. Man wolle aber gerade in Ländern mit vielen kleinen Gemeinden dafür plädieren, dass es da noch von Bedarf sein könne, darüber nachzudenken, ob man diese Grenze von 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht zumindest reduzieren könne, obwohl man für eine ersatzlose Streichung des § 2 plädiere.

Sollte sich der Landesgesetzgeber weiterhin für die in § 2 beschriebene Ausnahme entscheiden, müsse das Kommunale Hinweisgebermeldestellengesetz nach einer angemessenen Zeit, vorzugsweise nach zwei Jahren, evaluiert werden, um die Ausnahmeregelungen im Hinblick auf die Arbeitsbelastung der Kommunen kritisch zu prüfen und gegebenenfalls einen weiteren Hinweisgeberschutz auch in kleinen Gemeinden zu ermöglichen. Man könne aufgrund des § 3 des Gesetzentwurfes guten Gewissens für die ersatzlose Streichung des § 2 plädieren, den die Richtlinie auch vorsehe. Damit bestehe die Möglichkeit, dass sich mehrere Gemeinden zusammenschließen und gemeinsam eine interne Meldestelle betreiben könnten.

Diese könne dann auch immer noch bei einem Dritten betrieben werden, wie z. B. bei einer Vertrauensanwältin, einem Vertrauensanwalt. Gemeinden könnten gemeinsame Infrastrukturen nutzen, die schon bestünden. Gemeinden, die ohnehin zusammenarbeiteten, könnten sich so zusammenschließen und so Ressourcen und Kosten sparen. Dort sehe man eine Möglichkeit, die Schwelle zu reduzieren und mehr Gemeinden würden verpflichtet, diese Hinweisgeberstellen einzurichten, was mit wenig Aufwand und relativ unbürokratisch möglich wäre, alleine durch die Bündelungsmöglichkeiten.

Dabei sehe das Gesetz keine Einschränkung der Bündelungen vor. Das bedeute, es könnte sich eine sehr große Zahl von Gemeinden zusammenschließen und gebündelte interne Meldestellen betreiben.

Für Mecklenburg-Vorpommern wäre das von Vorteil, da im Moment nur 20 verpflichtet seien, eine interne Meldestelle einzurichten. Es wäre begrüßenswert, schlössen sich da noch viele weitere an, damit den Angestellten irgendeine Form von interner Meldestelle zur Verfügung stünde. Zur Sinnhaftigkeit von Bündelungen könne man auf die Beobachtungen der Landesebene verweisen. Nach dem HinSchG sei es für den Staat zulässig, dass Organisationseinheiten für interne Meldestellen gebildet würden. Da sei auch noch interessant, ob das deutsche HinSchG richtlinienkonform sei, da nach EU-Richtlinie nur Gemeinden bündeln könnten und andere Behörden nicht. Nichtsdestotrotz hätten Behörden auf Landesebene dies gemacht, aber hätten pro Ressort eine interne Meldestelle eingerichtet, anstatt diese nach inhaltlicher Zuständigkeit der Behörden einzurichten. Laut der Sachverständigen handele es sich hier nicht mehr um eine sinnvolle Meldestelle. Der Sinn einer internen Meldestelle sei es, dass Angestellte niederschwellig interne Hilfe bekämen. Wenn man jetzt eine Meldestelle hätte, die woanders säße, und sich 50 bis 60 Träger beteiligten, dann hätte man weder räumliche Nähe noch eine fachliche Nähe noch den Vorteil regionaler Besonderheiten. Da könne man sich fragen, ob man sich nicht an eine externe Meldestelle wenden könne. Nichtsdestotrotz sei eine Einschränkung der Regelungen des § 3 nicht sinnvoll, da die Einschränkung der Sinnhaftigkeit von Meldestellen immer unterschiedlich sei und man dies nicht pauschal festlegen könne. Da könne sowohl auf die Möglichkeiten zurückgegriffen werden, die in der mecklenburgischen Kommunalverfassung vorgesehen seien, als auch zum Beispiel auf vertikalen Ebenen.

Weiterhin solle die Bündelung von Meldestellen dadurch ergänzt werden, dass digitale Meldewege ermöglicht werden sollten. Man mache immer wieder die Erfahrung, dass, wenn man hinweisgebende Personen befrage, dass Vertraulichkeit und Anonymität eine große Rolle spielten und dass immer wieder betont würde, wenn man vertraulich und anonym melden könne, würde man eher melden, wenn Dinge falsch liefen. Vor diesem Hintergrund seien digitale Meldewege vor allem bei der Bündelung von Meldestellen wichtig, da die Meldestelle nicht in der Nähe hinweisgebender Personen wären und die Hemmung wieder größer würde, sich woanders hinzuwenden. Und wenn man dies einfach online anonym machen könne, sei damit zu rechnen, dass Meldungen viel schneller erfolgten. Weiterhin bedürfen digitale Meldekanäle keiner zusätzlichen Regelungen, da die Vorgaben der DS-GVO gälten. Wenn das Land sich dazu entscheide, spezielle Regelungen hinsichtlich der Ausgestaltung digitaler Meldekanäle aufzunehmen, könne man von resilienter und konstant geprüfter Software sprechen oder in der Formulierung des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) Software mit freier und quelloffener Lizenz, damit die Möglichkeit bestehe, Open Source Software zu benutzen, die von außen geprüft werden könne, falls Sicherheitslücken bestünden. Das Ziel sei einfach, dass nicht irgendein Softwareanbieter mit einer Software benutzt würde, die dann Sicherheitslücken aufwies, die nicht weitergehend geprüft werden könnten und dann irgendwann doch Zugriffsmöglichkeiten bestünden. Erfahrungsgemäß sei es aber auch möglich, diesen digitalen Meldekanal so einzurichten, dass man ein eigenes, vom normalen E-Mail-System abgetrenntes Postfach schaffe, nicht jedoch einfach eine neue E-Mail-Adresse kreierte im Behörden-Laufwerk, da dies ein Zugriff durch andere Provider, beispielsweise durch die Internet-Zuständigen, ermögliche und Behördenchefs diese einforderten. Aber wenn man es so einrichte, sei es auch möglich, dass da eine anonyme Kommunikation erfolge, indem sich Angestellte einfach eine anonyme E-Mail erstellten und dann darüber kommunizierten oder möglicherweise Virtual Private Network (VPN)-Dienste nutzten, wodurch eine Identifikation auch ausgeschlossen sei.

Zuletzt konstatierte die Sachverständige, dass beim Thema Hinweisgeberschutz immer so ein Bedenken mitschwingt, es könne Menschen denunzieren, es könne missbraucht werden. Aber man mache die Erfahrung, dass Meldestellen dazu führten, und daran könnten alle nur Interesse haben, dass rechtsstaatswidrige Umstände, Straftaten, Korruption und verfassungsfeindliche Äußerungen aufgedeckt werden könnten und dadurch gerade die öffentliche Verwaltung demokratischer und rechtsstaatlicher funktionieren könne. Das bedeute, dass alle ein Interesse an einem möglichst umfassenden und gut funktionierenden Hinweisgeberschutz haben, der dann möglich mache, dass Menschen, die Bedenken hätten, diese Bedenken auch äußern könnten. Vor diesem Hintergrund sei es im Interesse aller, dass auch in den kleinen Gemeinden gegebenenfalls durch Bündelung und digitale Meldewege Meldestellen geschaffen würden.

Wichtig zu betonen sei die Fortbestehung der Remonstrationsverpflichtung für Beamte, auch neben den Möglichkeiten des HinSchG, beispielsweise wenn die Beamtin oder der Beamte direkt im dienstlichen Kontext eine rechtswidrige Anweisung bekäme. Andere beamtenrechtliche Regelungen wie Regelungen zum Dienstgeheimnis etc. seien im Hinblick auf das HinSchG auch geändert worden. Da seien die hinweisgeberschutzgesetzlichen Möglichkeiten als Ausnahme von der Verschwiegenheit etc. aufgenommen. Das sei bei der Remonstration nicht passiert. Von daher gehe man davon aus, dass die Remonstrationspflicht von Beamtinnen und Beamten neben dem Hinweisgeberschutzgesetz fortbestehe. Das bedeute, man müsse seiner Vorgesetzten oder seinem Vorgesetzten rückmelden. Man halte das für rechtswidrig, wenn das dann weiter passierte oder weitere Vorgänge passierten, dann oder auch schon wegen des rechtswidrigen Vorfalls, stehe einem aber natürlich parallel frei, die Meldewege zu gebrauchen. Man gehe also davon aus, dass das eine das andere nicht suspendiere, da bei beamtenstatusrechtlichen Regelungen im Hinweisgeberschutz konkret Änderungen vorgenommen worden seien.

Es sei aber auch möglich, dass das auf Bundesebene nicht zu Ende gedacht worden sei. Man mache die Erfahrung gerade mit der Strafvereitelung im Amt, dass es da im HinSchG z. B. auch keine konkreten Vorgaben gäbe, ob eine Hinweisgabe schon im Prinzip sein Strafbarkeitsrisiko wegen Strafvereitelung im Amt aufheben würde. Dieses Problem stelle sich vor allem bei Polizistinnen und Polizisten. Also, es sei auch möglich, dass die Frage nicht schlussendlich mitgedacht worden sei, aber bei der Remonstration sei man der Auffassung, dass die Remonstrationspflicht unmittelbar fortbestehe.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern hatte in seiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt, dass man sich auf diese schriftliche Stellungnahme beschränke. Weiter wurde ausgeführt, dass es sich bei dem vorliegenden Gesetzgebungsverfahren um die erforderliche Übertragung von europäischem Recht und Bundesrecht handle, bei der dem Landesgesetzgeber nur wenige Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden. Es sei jedoch anzumerken, dass die Ausführungen zum Vollzugsaufwand, insbesondere auf Seite 3 der Drucksache, aus Sicht des Landkreistages kritisch zu hinterfragen sei. Zur Begründung der Nichtanwendung des Konnexitätsprinzips werde dort ausgeführt, dass es sich um eine sogenannte „Existenzaufgabe“ bzw. Organisationsaufgabe handle. Hierzu sei zunächst anzumerken, dass begründete Mitteilungen an die künftigen Meldestellen – je nach Sachlage – durchaus eine Außenwirkung entfalten könnten, z. B., wenn es um Verstöße gegen Vorschriften gehe, die (auch) im Interesse von Einwohnerinnen und Einwohnern erlassen worden seien. Zudem werde es erforderlich sein, dass sich Land und Kommunen einmal grundsätzlich zum finanzpolitischen Umgang mit der Übertragung derartiger Organisationsaufgaben verständigten. Derzeit mache man häufiger die Erfahrung, dass die Anwendung des Konnexitätsprinzips von Landesseite unter allen Umständen vermieden werden solle – zum Teil mit der Folge, dass bewusst unverbindliche oder ungenaue Formulierungen in Gesetzentwürfen verwendet würden, die später bei der Rechtsanwendung zu Problemen führten. Man habe die Landkreise über den vorliegenden Entwurf mit einem Rundschreiben informiert. In den daraufhin eingegangenen Rückäußerungen sei positiv hervorgehoben worden, dass keine über die Mindestvorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes hinausgehenden Vorgaben aufgenommen worden seien und zudem die Möglichkeit einer Aufgabenübertragung explizit eröffnet werde. Der Landkreis Ludwigslust-Parchim schlage außerdem vor, in § 1 zur Klarstellung nach dem Wort „Gemeinden“ die Wörter „einschließlich ihrer Eigenbetriebe“ zu ergänzen. In § 3 solle klarstellend der Satz „Im Übrigen bleiben die Bestimmungen der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern zur kommunalen Zusammenarbeit unberührt.“ Es werde um die Berücksichtigung dieser Hinweise gebeten.

Der Landrat des Landkreises Nordwestmecklenburg konstatierte, dass der Bundesgesetzgeber aufgrund des Durchgriffsverbotes in Artikel 84 GG keine Regelungen im Hinweisgebermeldegesetz getroffen habe, die die Einrichtung interner Meldestellen durch die Landkreise, Ämter, Gemeinden und Kommunalunternehmen regelten. Beim vorliegenden Verfahren handle es sich daher um die zwingende Übertragung des Rechtes der EU und des Bundesrechtes auf die kommunale Ebene. Dennoch spreche man sich dafür aus, dass § 1 des Gesetzes nach dem Wort „Gemeinden“ die Wörter „einschließlich ihrer Eigenbetriebe.“ zur Klarstellung ergänzt werden sollten. Die Möglichkeit der Erleichterung bei der Organisation der internen Meldestellen im Sinne des § 3 des Gesetzentwurfes durch Einrichtung einer gemeinsamen internen Meldestelle bzw. durch Übertragung der Aufgaben an einen externen Dritten werde jedoch ausdrücklich begrüßt. Man beschränke sich auf eine schriftliche Stellungnahme, da keine über die Mindestvorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes hinausgehenden Vorgaben aufgenommen worden seien.

Der Landesanwaltverband Mecklenburg-Vorpommern erklärte, dass das Gesetz für notwendig erkannt werde und man daher keine Verbesserungsvorschläge habe, weshalb man sich einer ausdrücklichen Stellungnahme dazu enthalte und sich auf eine schriftliche Stellungnahme beschränke.

## **2. Ergebnisse der weiteren Ausschussberatungen**

### **a) Allgemeines**

Auf die Frage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach dem – vom Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. angeregten – späteren Inkrafttreten des Gesetzes entgegnete die Justizministerin, dass es sich um die Umsetzung einer europäischen Richtlinie handele, die bis zum 17. Dezember 2021 umzusetzen gewesen sei. Man befinde sich bereits in einem Vertragsverletzungsverfahren. Sie habe insoweit Bedenken und wolle nicht der Entscheidung des Landesgesetzgebers vorgreifen. Auf eine weitere Frage nach der Möglichkeit der Streichung der Ausnahmemöglichkeit des Gesetzentwurfes des § 2 und der Aufnahme einer externen Meldestelle entgegnete die Justizministerin, dass es sich dabei um europäische Ausnahmemöglichkeiten handele, die von den anderen Bundesländern ähnlich realisiert worden seien. Damit werde den kleineren Kommunen ermöglicht, sich selbst zusammenzuschließen, ohne dazu verpflichtet zu sein. Die Aufnahme einer externen Meldestelle sei eine politische Entscheidung.

Die Frage der Fraktion der CDU nach dem Konnexitätsprinzip wurde von der Justizministerin dahingehend beantwortet, dass es nach Prüfung durch ihr Haus als nicht konnex eingestuft worden sei, da es sich um reine Organisationsmaßnahmen der Kommunen handele.

### **b) Zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **Zur Überschrift**

Die Fraktion der CDU hat beantragt, die Überschrift wie folgt zu fassen:

„Gesetz über die Einrichtung von Meldestellen für hinweisgebende Personen (Hinweisgebermeldestellengesetz – HinMeldG M-V)“.

Die Änderung ergebe sich aus den weiteren Änderungsanträgen, es werde auch eine externe Meldestelle eingeführt.

Der Antrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE bei Zustimmung vonseiten der Fraktionen der CDU und FDP sowie Enthaltungen der Fraktionen der AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mehrheitlich abgelehnt.

Die Überschrift im Gesetzentwurf wurde mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE bei Gegenstimmen der Fraktion der AfD und Enthaltung vonseiten der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mehrheitlich angenommen.

**Zu § 1**

Die Fraktion der CDU hat beantragt, § 1 Absatz 3 wie folgt zu fassen:

„(3) Für die Meldestellen nach den Absätzen 1 und 2 gelten die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes in der Fassung des Hinweisgeberschutzgesetzes, die zum nach § 5 maßgeblichen Zeitpunkt galt.“

Begründet wurde dies mit den Ergebnissen der Anhörung, dort sei der dynamische Verweis kritisiert worden. Daher sei der Verweis nunmehr statisch formuliert. Der Antrag wurde mit Zustimmung der Fraktionen der CDU und FDP, Gegenstimmen vonseiten der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE und Enthaltung vonseiten der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mehrheitlich abgelehnt.

§ 1 des Gesetzentwurfes wurde mit Zustimmung der Fraktionen der SPD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und CDU sowie bei Enthaltung vonseiten der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP mehrheitlich angenommen.

**Zu § 2**

Die Fraktion der FDP hat beantragt, § 2 aufzuheben und die weitere Nummerierung entsprechend anzupassen. Dies sei mit den Ergebnissen der Anhörung begründet: Keine der in der öffentlichen Anhörung geladenen Personen habe in der konkreten Ausgestaltung des § 2 eine sinnvolle Regelung gesehen. Die Gesellschaft für Freiheitsrechte habe berechnet, dass 706 Kommunen unter die Ausnahme nach § 2 des Gesetzentwurfes fallen würden.

Der Antrag ist mit den Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie Gegenstimmen der Fraktionen der SPD, AfD, CDU und DIE LINKE mehrheitlich abgelehnt worden.

Die Fraktion der CDU hat beantragt, nach § 1 folgenden § 2 einzufügen:

**„§ 2  
Einrichtung und Betrieb einer externen Meldestelle**

(1) Das Land Mecklenburg-Vorpommern richtet nach § 20 des Hinweisgeberschutzgesetzes eine externe Meldestelle bei dem Bürgerbeauftragten des Landes ein.

(2) Für die Meldestelle nach Absatz 1 gelten die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes in der Fassung des Hinweisgeberschutzgesetzes, die zum nach § 5 maßgeblichen Zeitpunkt galt“.

Die bisherigen §§ 2 bis 4 werden die §§ 3 bis 5.“

Begründet wurde das mit dem Hinweisgeberschutzgesetz, das in § 20 den Ländern die Möglichkeit eröffne, eigene externe Meldestellen einzurichten. Im Gesetzentwurf der Landesregierung sei derzeit nicht beabsichtigt, hiervon Gebrauch zu machen. Die Folge hiervon wäre, dass nach § 19 Absatz 4 HinSchG die Zuständigkeit der externen Meldestelle des Bundes begründet wäre.

Die bürgernähere Methode sei, eine eigene externe Meldestelle des Landes einzurichten. Diese könne die anfallenden Aufgaben unter Berücksichtigung der regionalen rechtlichen Besonderheiten im Zweifel sogar besser klären als das Bundesamt für Justiz, das nach dem Gesetzentwurf zuständig wäre. Sachgerecht sei, diese Meldestelle bei dem Bürgerbeauftragten des Landes einzurichten. Diese Stelle sei über Artikel 35 Verf M-V verfassungsrechtlich abgesichert und im Umgang mit verwaltungsinternen Vorgängen und Streitigkeiten betraut. Ebenfalls aufzunehmen sei ein Verweis in Absatz 2, der inhaltlich dem des § 1 Absatz 3 entspreche.

Der Antrag ist mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP bei Gegenstimmen der Fraktionen der SPD, AfD und DIE LINKE abgelehnt worden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat beantragt, § 2 wie folgt zu fassen:

**„§ 2  
Meldekanäle für interne Meldestellen**

(1) Nach § 1 zur Einrichtung interner Meldestellen verpflichtete Beschäftigungsgeber richten für diese Meldekanäle ein, über die sich Beschäftigte und dem Beschäftigungsgeber überlassene Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter an die internen Meldestellen wenden können, um Informationen über Verstöße zu melden. Die interne Meldestelle hat auch anonym eingehende Meldungen zu bearbeiten. Dafür sind Meldekanäle vorzuhalten, welche die anonyme Kontaktaufnahme und die für die hinweisgebende Person anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und interner Meldestelle ermöglichen.

(2) Die Meldekanäle sind so zu gestalten, dass nur die für die Entgegennahme und Bearbeitung der Meldungen zuständigen sowie die sie bei der Erfüllung dieser Aufgaben unterstützenden Personen Zugriff auf die eingehenden Meldungen haben.

(3) Interne Meldekanäle müssen Meldungen in mündlicher oder in Textform ermöglichen. Mündliche Meldungen müssen per Telefon oder mittels einer anderen Art der Sprachübermittlung möglich sein. Auf Ersuchen der hinweisgebenden Person ist für eine Meldung innerhalb einer angemessenen Zeit eine persönliche Zusammenkunft mit einer für die Entgegennahme einer Meldung zuständigen Person der internen Meldestelle zu ermöglichen. Mit Einwilligung der hinweisgebenden Person kann die Zusammenkunft auch im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen.“

§ 2 sei ersatzlos zu streichen, was im Folgenden zu zeigen sei; anstelle dieser ersatzlosen Streichung des § 2 werde dieser mit dem Antrag neu gefasst, um die durch interne Meldestellen einzurichtenden Meldekanäle näher zu regeln. Nach der bisherigen Fassung des § 2 bestehe die Verpflichtung zur Einrichtung von Meldestellen nach § 1 Absatz 1 und 2 nicht für Beschäftigungsgeber mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder mit weniger als 50 Beschäftigten. Dazu heiße es in der Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte, dass es sich um Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber handele, die auf rechtswidrige Zustände in Unternehmen und Behörden aufmerksam machten und damit einen wichtigen Beitrag zu mehr Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und gegen Korruption, Machtmissbrauch und verfassungsfeindliche Entwicklungen lieferten. Ziel müsse ein möglichst weitreichender Hinweisgeber-schutz für alle Beschäftigten der Gemeinden, Gemeindeverbände und der kommunalen Unternehmen sein.

Daher sollten auch Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern verpflichtet sein, interne Meldestellen für die Beschäftigten einzurichten. Diese könnten mit anderen Gemeinden oder juristischen Personen gemeinsam betrieben werden, beispielsweise durch regionale Zusammenschlüsse. Nach Artikel 6 Absatz 2 HinSch-RL könnten die Mitgliedstaaten entscheiden, ob Meldestellen zur Entgegennahme und Weiterverfolgung anonymer Meldungen von Verstößen verpflichtet seien. Anonymität ermögliche grundsätzlich den größten Schutz für hinweisgebende Personen und könne zur Verringerung der Hemmschwelle zur Abgabe einer Meldung beitragen. Zahlreiche bestehende externe Meldeverfahren in Deutschland sähen bereits heute die Möglichkeit zur Abgabe anonymer Meldungen vor (siehe § 4d Absatz 1 Satz 2 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes, § 3b Absatz 1 Satz 2 des Börsengesetzes, § 34d Absatz 12 Satz 2 der Gewerbeordnung, § 53 Absatz 1 Satz 3 des Geldwäschegesetzes). Der Entwurf des KommHinMeldG M-V verpflichte interne Meldestellen daher, anonyme Meldungen entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Dafür seien Meldekanäle vorzuhalten, welche die anonyme Kontaktaufnahme und die für die hinweisgebende Person anonyme Kommunikation zwischen hinweisgebender Person und externer Meldestelle ermöglichten. Dies könne etwa durch technische Vorrichtungen oder die Einschaltung einer Ombudsperson gewährleistet werden.

Der Antrag ist bei Zustimmung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Gegenstimmen der Fraktionen der SPD, AfD, CDU und DIE LINKE bei Enthaltung vonseiten der Fraktion der FDP mehrheitlich abgelehnt worden.

§ 2 des Gesetzentwurfes ist mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE bei Gegenstimmen der Fraktionen der AfD, CDU und FDP sowie Enthaltung seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen worden.

#### **Zu den §§ 3 und 4**

Die §§ 3 und 4 des Gesetzentwurfes sind mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE, gegen die Stimme der Fraktion der AfD und bei Enthaltungen vonseiten der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP mehrheitlich angenommen worden.

#### **c) Zum Gesetzentwurf insgesamt**

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE, Gegenstimmen der Fraktionen der AfD und FDP sowie Enthaltungen seitens der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes beschlossen.

**d) Entschließungsantrag**

Seitens der Fraktion der FDP ist folgender Entschließungsantrag eingebracht worden:

„Der Landtag möge beschließen:

„Die Landesregierung wirkt darauf hin, dass insgesamt eine interne kommunale Meldestelle gebündelt je Landkreis und kreisfreier Stadt eingerichtet wird. Es wird weiter darauf hingewirkt, dass eigenständige interne Meldestellen keinesfalls in Gemeinden mit weniger als 25 000 Einwohnern eingerichtet werden.““

Eine andere Lösung erscheine unangemessen und sei nicht praktikabel. Die Bürokratiekosten würden erheblich gesenkt.

Der Antrag ist bei Zustimmung seitens der Fraktionen der CDU und FDP und gegen die Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt worden.

Schwerin, den 10. April 2024

**Michael Noetzel**  
Berichtersteller