

Die Institutionalisierung externen Whistleblowings in Deutschland durch die externe Meldestelle des Bundes

Erste empirische Befunde für den Zeitraum
von Juli 2023 bis Dezember 2024



SFB Vigilanzkulturen – Working Papers

Die Working Papers werden vom Sonderforschungsbereich 1369 Vigilanzkulturen. Transformationen – Räume – Techniken herausgegeben und sind auf der Website des SFB sowie auf der Open Access-Plattform der LMU München abrufbar.

Mit Zusendung des Typoskripts übertragen die Autor:innen dem Sonderforschungsbereich ein nichtexklusives Nutzungsrecht zur dauerhaften Hinterlegung des Dokuments auf der Homepage des SFB 1369 sowie dem Dokumentenserver der LMU. Das Urheberrecht verbleibt bei den Autor:innen. Die Einhaltung von eventuellen Sperrfristen sowie von Urheber- und Verwertungsrechten Dritter obliegt den Autor:innen.

Die Veröffentlichung eines Beitrages als Preprint in den Working Papers ist kein Ausschlussgrund für eine anschließende Publikation in einem anderen Format.

Diese Publikation wurde gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 394775490 – SFB 1369

DOI
<https://doi.org/10.5282/ubm/epub.127282>

Online-ISSN
2699-9242

URL

<https://www.sfb1369.uni-muenchen.de/forschung/publikationen/working-papers/index.html>

Herausgeber

Sonderforschungsbereich 1369
Vigilanzkulturen. Transformationen –
Räume – Techniken
Ludwig-Maximilian-Universität
München
Geschwister-Scholl-Platz 1
80539 München
www.sfb1369.lmu.de
m.heger@lmu.de

Gestaltung

Sofarobotnik. Büro für Gestaltung

**Working
Paper
01/2025**

**Die Institutionalisierung
externen Whistleblowings in
Deutschland durch die externe
Meldestelle des Bundes**

Erste empirische Befunde für den Zeitraum
von Juli 2023 bis Dezember 2024

Die Institutionalisierung externen Whistleblowings in Deutschland durch die externe Meldestelle des Bundes

Erste empirische Befunde für den Zeitraum von Juli 2023 bis Dezember 2024

I. Einführung

Unter Whistleblowing versteht man üblicherweise „the disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action“. Kennzeichnend ist die Enthüllung von Missständen innerhalb einer Organisation oder aus dieser heraus, wobei dies in normativ erwartungswidriger Weise erfolgt: Beim Whistleblowing verlässt der Insider die regulären Mitteilungskanäle, d.h. den (beim direkten Vorgesetzten beginnenden) Dienstweg.² Geschieht das durch Meldung bei unternehmenseigenen Anlaufstellen (Compliance-Abteilung, interne Revision usw.), wird dies als internes Whistleblowing bezeichnet. Um dessen externe Variante handelt es sich hingegen, wenn die Information gegenüber Strafverfolgungsbehörden, Medien usw. erfolgt. Bei der externen Meldestelle

des Bundes handelt es sich um eine Institution, die im Sommer 2023 speziell zur Entgegennahme von externem Whistleblowing eingerichtet worden ist. Für die Einordnung der Befunde und Beobachtungen, die hier zu dieser Meldestelle vorgestellt werden können (unten III.), ist es hilfreich, neben ihrer regulatorischen Einbindung und Ausgestaltung (dazu sogleich I.1. und I.2.) auch die bisherige Forschung zu externem Whistleblowing in einigen zentralen Punkten zu rekapitulieren (unten I.3.).

1. Regulatorischer Kontext

Verfolgt man die öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten zur Bedeutung, Funktion und Regulierung von speziell externem Whistleblowing, lassen sich drei Argumentationslinien aufzeigen, in denen die Notwendigkeit eines Rechtsrahmens mit unterschiedlichen Akzentuierungen dargelegt wird.

In einer ersten Betrachtungsweise handelt es sich bei externem Whistleblowing um die Wahrnehmung einer individuellen Freiheitsposition. Deren Gebrauch ist nicht von der gesellschaftlichen Relevanz des Mitteilungsinhalts oder seiner institutionellen Verarbeitung abhängig und daher nicht an eine überindividuelle Funktionalität gebunden. Aus dieser Warte kommt es vielmehr zuallererst auf die (wie auch immer entstandene und beschaffene) Mitteilungsentention an, die sich aus dem Selbstverständnis der fraglichen Person ergibt und der durch die Meldung entsprochen wird. Man gibt sein Missstandswissen weiter, weil dies zu den autonom nutzbaren Handlungsoptionen des bürgerlichen Subjektes gehört

¹ Abschluss des Textes am 11.05.2025. – Ich bin der Leitung und den Mitarbeitenden der externen Meldestelle des Bundes wegen ihres Interesses an der vorliegenden Untersuchung und ihrer außerordentlich stark ausgeprägten Unterstützung bei der Datenerhebung verbunden. Ohne diese Kooperation wäre meine Analyse nicht möglich gewesen. Dankbar erwähnen möchte ich ferner Lena Tillich und Yanik Radlmayer, die mir bei der Datenaufbereitung und -auswertung sowie der Interviewtranskription eine große Hilfe waren. – Der Text ist im Zusammenhang mit dem Teilprojekt A06 „Bewertungsambivalenz im Whistleblowingdiskurs“ im von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten SFB 1369 „Vigilanzkulturen“ entstanden.

² Näher zu den maßgeblichen Merkmalen und der Herausbildung des Begriffsgebrauchs Kölbel u.a. 2022, S. 3ff., S. 11ff.

(oder doch gehören sollte).³ Eine zweite, stärker demokratieorientierte Betrachtungsweise konzentriert sich auf externes Whistleblowing im staatlichen und politischen Bereich. Im Vordergrund steht hier das öffentliche Interesse an der Wissensweitergabe bei Missständen in den Zentren politischer Macht. Whistleblowing sorgt für Transparenz und leuchte Arkanbereiche aus. Dadurch werde einer Verselbstständigung von Macht und deren Fehlgebrauch entgegengewirkt.⁴ Denn erst durch die Offenlegung könne mit korrigierenden Maßnahmen sichergestellt werden, dass die fraglichen staatlich-politischen Einheiten nach gemeinwohlorientierten Vorgaben (und nicht anders) operieren. Das stärke wiederum das Vertrauen in den demokratischen Staat.⁵

In einer weiteren Lesart hat Whistleblowing die Funktion, zur Normkonformität von selbstständigen Organisationen beizutragen, gerade im privaten Sektor. Möglich ist das einmal in Form regulierter Selbstregulierung. Der Staat kann hierbei etwa auf Unternehmen einwirken, damit diese interne Hinweisgeberstrukturen vorsehen und sich dadurch informativ in die Lage versetzen, rechtswidrige Entwicklungen zu erkennen und ihnen durch Compliance-Maßnahmen entgegenzuwirken. Daneben können auch durch Behörden externe Hinweisgebereinrichtungen geschaffen werden, über die der Staat das notwendige Wissen erlangt, um auf Unternehmensmissstände sanktionierend reagieren und damit letztlich staatsunmittelbare Kontrolle ausüben zu können. Whistleblowing wird hier also in ein Regulierungsmodell integriert – eine Vorstellung, die der EU-Whistleblowing-Richtlinie⁶ und in der Folge auch dem richtlinienumsetzenden Hinweisgeberchutzgesetz (HinSchG) zugrunde liegt.

Anders als in früheren politisch-parlamentarischen Diskursen, in denen ganz verschiedene Primärzwecke eines Whistleblower-Schutzgesetzes diskutiert worden sind,⁷ verfolgt das HinSchG erklärtermaßen die Absicht, aus Organisationen hervorgehende oder in ihnen stattfindende Delikte zu kontrollieren und einzudämmen.⁸ Das soll einerseits durch die

Organisationen selbst erfolgen, weshalb sie (ab einer gewissen Mindestgröße) zur Einrichtung eigener Anlaufstellen sowie zur dortigen Entgegennahme und Bearbeitung von (Missstands-)Hinweisen verpflichtet werden (§§ 12–18 HinSchG). Andererseits richtet der Staat daneben aber auch eine eigene Institution – nämlich insbesondere die externe Meldestelle des Bundes – ein, um ebenfalls entsprechende Meldungen entgegenzunehmen (dazu sogleich I.2.).

Insofern beruht das Gesetz auf einem zweigleisigen Konzept.⁹ Dabei lässt es zwar eine Präferenz des Gesetzgebers für internes Whistleblowing erkennen (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 S. 1 sowie § 24 Abs. 2 S. 2 und § 28 Abs. 1 S. 3 HinSchG), doch da die Hinweisgeberperson (der Vorgabe in Art. 10 RiL (EU) 2019/1937 folgend) zwischen internem und externem Whistleblowing wählen kann (§ 7 Abs. 1 S. 1 HinSchG), bleibt diese Abstufung latent. Die Tätigkeit der externen Meldestelle des Bundes ist also nicht auf (Reserve-)Konstellationen beschränkt, in denen eine interne Meldestelle fehlt oder die dortige Meldung nicht erfolgreich war; vielmehr kann die Stelle

Missständen Repressalien ausgesetzt gewesen. Denn Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber handeln im Spannungsverhältnis zwischen dem öffentlichen Interesse an der Aufdeckung von Rechtsverstößen und Missständen in Betrieben und Behörden einerseits und ihren zivil-, arbeits- und dienstrechtlichen Pflichten andererseits. [...] Gesetzliche Vorgaben regeln indes nicht ausdrücklich, wann in diesem Spannungsverhältnis die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Pflichten die Verschwiegenheits- und Loyalitätspflicht gegenüber dem Arbeitgeber oder dem Dienstherrn überwiegt und damit eine Offenbarung von Missständen rechtfertigt.“ (BT-Drs. 20/3442, 30). Daher soll das HinSchG hier für eine Klarstellung sorgen.

9 „Durch den Aufbau von internen Meldesystemen in Unternehmen und Behörden sollen hinweisgebende Personen die Möglichkeit erhalten, Verstöße dort zu melden, wo sie im Regelfall am schnellsten untersucht und abgestellt werden können. Es soll den betroffenen Unternehmen und Behörden erleichtert werden, von entsprechenden Missständen Kenntnis zu erlangen, diese zu verfolgen und gegebenenfalls notwendige Maßnahmen zu ergreifen. Der Aufbau externer Meldestellen dient ebenfalls der Aufdeckung von Verstößen und deren Verfolgung, allerdings von außerhalb des betroffenen Unternehmens oder der betroffenen Behörde. Beide Meldesysteme ergänzen sich insoweit.“ (BT-Drs. 20/3442, 37). Die Gleichzeitigkeit, mit der hiernach auf interne und externe Meldestellen mit jeweils komfortablen und sicheren Meldewegen hingewirkt wird, ist aber nur dann eine sinnvolle regulatorische Strategie, wenn man unterstellt, dass die Organisationen die bei ihnen eingehenden internen Missstandsmeldungen in einer Weise verarbeiten, die sich mit dem Gemeinwohlinteresse deckt (konsequente Missstandsaufhebung; ggf. Reaktionen ggü. den missstandsverantwortlichen Organisationsmitgliedern). Dann hat externes Whistleblowing aus regulatorischer Warte keinen überlegenen Nutzen. Man kann aber ebenso gut davon ausgehen, dass die Organisation allein ihre eigenen und womöglich gemeinwohlfremden Interessen verfolgt. Dies kann sich darin äußern, wie sie mit den Informationen interner Whistleblower verfährt (etwa durch Verdeckung und Fortsetzung des womöglich profitablen oder anderweitig organisationsdienlichen Missstands). In solchen Konstellationen ist für das Gemeinwohlinteresse eher das externe Whistleblowing (samt anschließender behördlicher Problembearbeitung) funktional. Die interne Meldemöglichkeit (oder gar deren Priorisierung) stellt bei dieser Vorstellung also eine missliche regulatorische Ausgestaltung dar, da sie externe Meldungswege schwächt (indem sie ihnen einen Teil des Meldungsaufkommens entzieht). In der Literatur besteht keine Einigkeit darüber, welche der beiden Sichtweisen auf die ‚Natur‘ von Organisationen realitätsgerechter ist (Köbel/Herold 2010; Köbel 2017). Es muss indes aufmerken lassen, wenn sich nach den vorliegenden Daten nur ein eher begrenzter Anteil der Meldepersonen mit Art und Tempo der internen Reaktionen auf ihre Meldung zufrieden zeigt (etwa Vandekerckhove/West 2011, S. 12f. Vandekerckhove/Phillips 2019, S. 213: ca. 1/3; siehe auch den Forschungsüberblick bei Herold 2022b, S. 151ff.) und die unternehmenseigenen Internal Investigations die Missstandsbehandlung (Nicht-/Anzeige; Nicht-/Sanktion; organisatorische Nicht-/Umstellung usw.) systematisch an den Unternehmensinteressen (etwa: Reduzierung der missstandsbedingten Komplikationen) ausrichten (dazu die Erhebungen bei Meerts/Dorn 2009; Ziegler 2010, S. 92ff.; Gottschalk/Tcherni-Buzzeo 2017).

3 Diese Betrachtungsweise lassen unter anderem einige hohe Gerichte erkennen, von denen eine prinzipiell bestehende grundrechtliche Gewährleistung des Whistleblowings angenommen wird (vgl. EGMR v. 21.7.2011 – 28274/08, NJW 2011, 3501, Rn. 43ff.; EGMR v. 14.2.2023 – 21884/18, BeckRS 2023, 1640, Rn. 108ff.; BVerfGE v. 28.4.1970 – 1 BvR 690/65, BVerfGE 28, 191 (202); ebenso bspw. Vandekerckhove 2016, S. 4ff.; Colneric/Gerdemann 2020, S. 168: Whistleblowing „als Ausdrucksform der für die freiheitlich-demokratische Grundordnung schlechthin konstituierenden Meinungsfreiheit“).

4 Santoro/Kumar 2018, S. 83ff., S. 123ff.; Thomä 2019, S. 152ff.

5 Erkennbar wird all dies vor allem in jenen Diskursen, die Whistleblowing als „an ethical, political practice“ begreifen und in einen Funktionszusammenhang mit der gewollten Transparenz politischer Sachverhalte stellen (vgl. etwa Brown u.a. 2014, S. 30ff.; Weiskopf u.a. 2019, S. 671ff.; Ceva/Bocchiola 2020).

6 Kennzeichnend hierfür sind etwa die Erwägungsgründe 1 bis 3 und 6ff. zur RiL (EU) 2019/1937.

7 Zu den Sichtweisen auf Whistleblowing, die im parlamentarischen Raum artikuliert wurden, zu den damit zusammenhängenden Positionierungen zur Whistleblowing-Regelung und den dabei verfolgten Zielen (darunter auch: Grundrechtsverwirklichung, demokratische Kontrolle, Unternehmensinteressen) vgl. die eingehende Auswertung von Bundestagsdokumenten, deren Ergebnisse in Balbierz 2022; Köbel/Wienhausen-Knezevic 2024 und Wienhausen-Knezevic u.a. 2024 publiziert wurden.

8 „Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber leisten einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung und Ahndung von Verstößen. Allerdings sind sie in der Vergangenheit oftmals infolge einer Meldung oder Offenlegung von

durch die Organisationsinsider unmittelbar adressiert werden. De facto wird somit allein durch dessen Entscheidung die Weiche zwischen einer organisationsintern oder staatlichen Missstandsverarbeitung gestellt.

2. Die externe Meldestelle des Bundes

Das Bestehen und die Tätigkeit der externen Meldestelle des Bundes sind in §§ 19–31 HinSchG geregelt, ergänzend auch in der auf Basis von § 41 Nr. 1 HinSchG erlassenen Verordnung über die Organisation der nach dem Hinweisgeberschutzgesetz einzurichtenden externen Meldestelle des Bundes (HEMBV).¹⁰ Danach wurde die externe Meldestelle beim Bundesamt für Justiz als eine eigene – organisatorisch selbstständige und operativ unabhängig arbeitende – Organisationseinheit eingerichtet (§§ 19 Abs. 1 und 2 sowie 25 Abs. 1 HinSchG). Sie ist für sämtliche Meldungen zuständig, bei denen der Anwendungsbereich des HinSchG sowohl in sachlicher Hinsicht (§ 2 HinSchG) als auch mit Blick auf die meldende Person (§ 1 HinSchG) gegeben ist. Ausnahmen bestehen allein bei jenen Missständen und Problemen, die rechtlich in den Bereich des Finanzmarkt- und Kartellrechts fallen, weil hierfür die Meldestellen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und des Bundeskartellamtes (BKartA) zuständig sind (§§ 21, 22 HinSchG).¹¹

Bei den Materien aus dem Zuständigkeitsbereich der externen Meldestelle war und ist externes Whistleblowing im Übrigen meist auch bei anderen staatlichen Einrichtungen möglich, vor allem durch Meldung bei Polizei, Staatsanwaltschaft oder den sachgebietlich tätigen Aufsichtsbehörden. Die Möglichkeiten für externes Whistleblowing werden durch die externe Meldestelle also nicht wesentlich erweitert. Ihre Existenz macht hier jedoch insofern einen Unterschied, als sie die meldebereite Person von der Suche nach dem fallkonkret richtigen Adressaten entlastet (weil sie als zentraler Meldungsempfänger und -weiterverteiler fungiert).¹² Außerdem kommt das HinSchG für externe Whistleblower nur bei einer Meldung an die Meldestelle des Bundes zum Tragen, so dass die Regelungen zum Schutz der hinweisgebenden Person (§§ 33ff. HinSchG) bei einer Mitteilung an andere staatliche Stellen nicht anwendbar sind.¹³

Der externen Meldestelle obliegen gem. § 24 HinSchG diverse Informations-, Aufklärungs- und Beratungsaufgaben. Vor allem aber hat sie einige Meldemöglichkeiten bereitzustellen (zu den sog. Meldekanäle siehe näher § 27 HinSchG und § 2 HEMBV) und die dort eingehenden Meldungen zu überprüfen und zu bearbeiten. Im Wesentlichen zielt dies darauf, die Anwendbarkeit des HinSchG und die Stichhaltigkeit der Meldung einzuschätzen und – unter Wahrung der Vertraulichkeit (§§ 8, 9 HinSchG) – daran anknüpfende weitere Schritte „zum weiteren Vorgehen gegen den gemeldeten Verstoß oder zum Abschluss des Verfahrens“ (§ 3 Abs. 7 HinSchG) zu ergreifen. Die hierfür bestehenden Möglichkeiten der externen Meldestelle ergeben sich aus §§ 29–31 HinSchG. Von ihr wird ferner verlangt, im Zuge der Meldungsbearbeitung auch Kontakt zur hinweisgebenden Person zu halten. Dies muss mindestens durch eine Eingangsbestätigung und eine Rückmeldung gem. § 28 Abs. 1 und Abs. 4 HinSchG sowie durch Informationen über den Verfahrensabschluss (§ 31 HinSchG) geschehen. Schließlich bestehen für die externe Meldestelle auch diverse Dokumentations- und Berichtspflichten (§§ 11, 26 HinSchG).

Bei der Besetzung der externen Meldestelle wird der im Gesetzgebungsverfahren kalkulierte Personalbedarf¹⁴ derzeit noch nicht realisiert. Aktuell (Stand Anfang 2025) sind 11 Vollzeitstellen eingerichtet. Diese verteilen sich auf eine Leiterin und auf 13 (teilweise teilzeitbeschäftigte) Personen: sieben Referentinnen und Referenten, vier Personen in der Geschäftsstelle sowie zwei Sachbearbeiter für Grundsatzfragen (u.a. für die IT) und das Wissensmanagement. Das Gesetz sieht für die Mitarbeitenden die berufsbegleitende Qualifizierung sowie die Vermeidung von Interessenkonflikten vor (§ 25 Abs. 2 HinSchG), aber auch eine allgemeine Verschwiegenheitspflicht (§ 6 Abs. 3 HinSchG) und eine sanktionsbewehrte spezielle Pflicht zur individuellen Wahrung der Vertraulichkeit (§§ 8 Abs. 1, 40 Abs. 3–6 HinSchG).

3. Grundlinien des empirischen Forschungsstandes zu externem Whistleblowing

Da die regulatorische Nutzung externen Whistleblowings schon lange vor der Schaffung des HinSchG ein breit diskutiertes Thema geworden war und man deshalb international sowie schließlich auch in Deutschland immer mehr entsprechende Meldestellen institutionalisiert hatte, liegt hierzu mittlerweile auch gewisser Forschungsstand vor, der sich auf etliche Erhebungen (meist auf experimentellen, mitunter aber auch auf Felddaten beruhend) stützt.¹⁵ Darin zeichnen sich einige wiederkehrend gemachte und sich zusehends bestätigende Hauptbefunde ab. Diese sprechen dafür, dass die Realisierung des regulatorischen Anliegens (oben I.1.), für das die externe Meldestelle des Bundes eingeführt worden ist (oben I.2.), als voraussetzungsreich gelten muss.

¹⁰ Näher hierzu und zum Folgenden auch Fehr/Refenius 2023; Schladebach/Meyden 2024.

¹¹ Meldestellen der Länder, die für öffentlichen Sektor vorrangig zuständig wären (§§ 19 Abs. 4, 20 HinSchG), gibt es bislang noch nicht. Vgl. aber die in § 4 HinSchG geregelte Subsidiarität gegenüber einigen sektorspezifischen Sonderregelungen.

¹² Zu diesem Problem etwa unten III.6). Die besagte Entlastungsfunktion war bei Erlass des HinSchG der Grund, eine neue Institution speziell für externes Whistleblowing zu errichten und nicht etwa Polizei, Staatsanwaltschaft und Aufsichtsbehörden als Adressaten externer Meldungen im Sinne des HinSchG vorzusehen (BT-Drs. 20/3442, 35, 83; zu den verschiedenen Optionen siehe den Erwägungsgrund 64 der RiL (EU) 2019/1937).

¹³ Vielmehr bleibt es hier bei der Rechtslage, die von der Rechtsprechung schon vor Erlass des HinSchG geprägt worden ist. Im Sinne eines „Stufenmodells“ sind externe Whistleblower, die sich mit ihrem Missstandswissen an Polizei, Staatsanwaltschaft oder Aufsichtsbehörden wenden, danach nur dann arbeits- oder dienstrechtlich geschützt, wenn sie zunächst einen internen Abhilfeversuch unternommen hatten und dieser gescheitert war (näher hierzu und den Ausnahmen überblicksartig BT-Drs. 20/3442, 30f.; eingehend etwa Rieger 2025, S. 122ff., S. 178ff.).

¹⁴ Dazu BT-Drs. 20/3442, 39.

¹⁵ Die Besonderheiten von Whistleblowing haben dabei dazu geführt, dass die darauf gerichtete Forschung disziplinär und inhaltlich nur geringe Verbindungen zur kriminologischen Untersuchung des allgemeinen, bevölkerungsseitigen (Straf-)Anzeigeverhaltens aufweist (zum diesbezüglichen Forschungsstand eingehend Eisenberg/Kölbel *2024, § 24).

Dies folgt bereits aus der vielfach gemessenen Unwahrscheinlichkeit der externen Informationsweitergabe: So behalten nicht wenige Organisationsmitglieder ihr etwaiges Missstandswissen für sich und thematisieren das Problem weder im Kollegenkreis oder gegenüber Vorgesetzten und der Organisationsleitung noch gegenüber internen Whistleblowing-Stellen.¹⁶ Sofern eine Meldebereitschaft besteht, wird aber in den weitaus meisten Fällen aus den unterschiedlichsten Gründen (Praktikabilität, Fairnesserwägungen, Verpflichtungsgefühle usw.) ein solches internes Vorgehen präferiert. Man wendet sich zuerst an organisationsinnere Adressaten, wiederholt dies auch bei Erfolglosigkeit nicht selten mehrmals und entscheidet sich oft – wenn überhaupt¹⁷ – erst danach für externe Stellen.¹⁸ Dafür können befürchtete oder real drohende in-/formelle Sanktionen¹⁹ eine Rolle spielen.²⁰ Die Nachrangigkeit externer Whistleblowingformen besteht aber auch dort, wo die äußeren (bspw. staatlichen) Informationsabnehmer nicht nur Anonymität und Schutz, sondern auch diverse Prämien anbieten.²¹

Von allen Insidern, die über Missstandskennntnis verfügen, trägt hiernach also nur ein ein- oder niedriger zweistelliger Prozentsatz sein Wissen nach außen,²² am ehesten bei als schwerwiegend eingestuften Missständen.²³ Whistleblowing gegenüber der Presse spielt dabei eine besonders geringe Rolle.²⁴ Auch das Meldeaufkommen bei externen Anlaufstellen ist (abgesehen von einzelnen markanten Einrichtungen) oft relativ gering.²⁵ Beispielsweise verzeichneten in Deutschland die entsprechenden Einrichtungen des Bundeskartellamtes zwar pro Jahr mehrere Hundert Meldungen und bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sogar deutlich mehr als 1000, doch die Angebote etlicher anderer (Aufsichts-)Behörden wurden de facto gar nicht genutzt.²⁶

Kommt es zu externem Whistleblowing gegenüber Behörden und/oder den Medien, liegt dies oft daran, dass entweder gar keine interne Meldemöglichkeit verfügbar ist oder ein Eskalationsprozess stattgefunden hat (oder bei einer internen Meldung erwartet wird). Ein solcher Verlauf beginnt typischerweise mit der Mitteilung an innerorganisationelle Adressaten und verselbstständigt sich dann typischerweise in einem dynamischen Konflikt. Angetrieben wird dies sowohl durch den Eindruck des Hinweisgebers, dass die Meldung folgenlos bleibt, als auch durch sein erneutes Insistieren und die dann einsetzenden Repressionen der Vorgesetzten und/oder der Organisation – woraufhin sich der Insider letztendlich zu Außenmitteilung gedrängt fühlt.²⁷ Externes Whistleblowing setzt also meist einen misslungenen organisationseigenen Umgang mit der Meldung, dem Missstand und der Meldeperson (oder die dahingehende Erwartung) voraus.²⁸

Für die Melde-Systeme, die von deutschen und österreichischen Polizeibehörden betrieben werden, haben einige Auswertungen ergeben, dass nur geringe Meldeanteile zu staatsanwaltlich betriebenen Ermittlungen und noch geringere Anteile zu sanktionsförmigen Strafverfolgungsmaßnahmen führten. Die deutlich größer angelegten Whistleblowing-Programme in den USA (sei es etwa durch die *Securities and Exchange Commission* oder auf Basis des *False Claims Act*) weisen zwar keine Zahlen zum Meldungs-Sanktions-Verhältnis aus, aber jährlich zusammengefasste Sanktionserlöse der Programme, die teilweise erheblich sind.²⁹ Dies kann man als Hinweis auf „Sanktionszugewinne“ infolge externen Whistleblowings interpretieren, obwohl (wahrscheinlich) ein äußerst hoher Anteil der Meldungen folgenlos bleibt. Auch gibt es Hinweise auf spezialpräventive³⁰ und abschreckende Effekte,³¹ wobei die Tragfähigkeit und Reichweite dieser Befunde nicht überschätzt werden darf. Dass externe Hinweisgebersysteme tatsächlich im Sinne von konformitätssteigernden Wirkungen „etwas bringen“ (und „wieviel“), ist letztlich ungeklärt.

16 Die vorhandenen Daten zum Anteil von „Silent Observern“ variieren (auch wegen unterschiedlicher Erhebungsmethoden, Operationalisierungen und Kontexte) recht stark (vgl. die Zusammenstellung bei Herold 2022a, S. 61).

17 Dazu, dass nur ein Teil der erfolglosen Insider den Schritt zu einer externen Mitteilung macht, siehe die Daten bei Vandekerckhove/West 2011, S. 11f.; Vandekerckhove/Phillips 2019, S. 209.

18 Bjørkelo u. a. 2011, S. 216ff.; Greenwood 2015, S. 496; Vandekerckhove/Phillips 2019, S. 209; speziell für Beschäftigte im öffentlichen Sektor etwa Donkin u. a. 2008, S. 88ff.; Smith 2010, S. 712; Skivenes/Trygstad 2010, S. 1083; Taylor 2018, S. 721ff.; De Graaf 2019, S. 220.

19 Vgl. etwa Park u. a. 2020, S. 591ff.; für die sonstige Forschungslage zu Sanktionsrisiken externer Whistleblower siehe Kölbel/Herold 2022b, S. 207ff.

20 Bei der Sanktionsfurcht handelt es sich um den dominierenden Schweige-Faktor. Dies stellen zahllose Studien fest (vgl. die Zusammenstellung bei Herold 2022a, 76; aus den wenigen relativierenden Untersuchungen vgl. etwa Festa u. a. 2024, S. 78f.).

21 Siehe z. B. Kesselheim/Studdert/Mello 2010, S. 1834.

22 So etwa Skivenes/Trygstad 2017, S. 129 und die bei Kölbel/Herold 2019, S. 144 zusammengefassten internationalen Daten.

23 Dazu meta-analytisch Festa u. a. 2024, S. 78f.

24 Donkin u. a. 2008, S. 83ff.; Public Concern at Work 2013, S. 13: maximal ca. 1 % der Whistleblowing-Fälle.

25 Umfassende Zusammenstellung der hierzu vorhandenen inter-/nationalen Daten bei Kölbel/Herold 2022b, S. 192f. (vgl. für eine Einrichtung mit relativ hohem Meldeaufkommen vgl. Securities and Exchange Commission Office of the Whistleblower 2024, S. 11: im „Fiscal Year“ 2024 insgesamt 24980 Meldungen).

26 BT-Drs. 19/14980, 17, 30; 19/29193, 2; 20/7300, 36 sowie die unter www.bafin.de publizierten Jahresberichte.

27 Zu diesem Prozess die Fallstudien für Deutschland bei Kölbel/Herold 2019, S. 143ff.; international ähnlich etwa Hedin/Månsson 2012, S. 154ff.; Kenny 2018, S. 1025ff.; Vandekerckhove/Phillips 2019, S. 209ff.; Carollo u. a. 2020, S. 729ff.; Greenwood 2020, S. 1042ff.

28 Darüber hinaus werden in der Forschung zahlreiche Detailbedingungen untersucht, bei deren Nicht-/Vorliegen die Wahrscheinlichkeit der externen Weitergabe intern erlangten Missstandswissens steigt. Dies betrifft Merkmale der meldenden und missstandsverantwortlichen Person, des Missstandes, der fraglichen Organisation, des persönlichen Umfelds, des behördlichen Adressaten, ferner erwartete Risiken, Vorteile und Meldungsergebnisse usw. (aus der Forschung bspw. Barnett 1992; Sims/Keenan 1998; Kaptein 2011; vgl. ferner Nicholls u. a. 2021 für einen neueren, sehr umfangreichen Review zu den fraglichen Studien, dies allerdings vorwiegend zu internem Whistleblowing).

29 Dazu die Zusammenfassung bei Kölbel/Herold 2022b, S. 217.

30 Einer Studie zufolge verzichteten Firmen, bei denen es zu externem Whistleblowing gekommen war, ab dem Jahr der Vorwürfe für mindestens zwei Jahre mit größerer Wahrscheinlichkeit auf irreguläre Buchhaltung und aggressive Steuermodelle als eine Kontrollgruppe (Wilde 2017, S. 255ff.).

31 Dafür spreche ein internationaler Vergleich von Verfolgungs- und Whistleblowing-Daten, weil bestehende und entsprechend wahrgenommene Whistleblowing-Schutzgesetze hiernach das Entdeckungsrisiko durch Whistleblowing erhöhen (Cordisi/Lambert 2017, S. 290ff.; verschiedene Anhaltspunkte für generalpräventive Wirkungen auch in den Studien von Johannesen/Stolper 2021; Berger/Lee 2022; Wiedman/Zhu 2023; Raleigh 2024).

II. Die Ausrichtung der vorliegenden Untersuchung

1. Anliegen und Forschungsinteresse

Die externe Meldestelle stellt vor diesem Hintergrund gleich aus mehreren Gründen einen relevanten Forschungsgegenstand dar:

- Mit ihr ist eine neue Institution der sozialen Kontrolle entstanden. Ihr wurden durch das HinSchG spezielle Aufgaben bei Aufdeckung und Bearbeitung bestimmter Formen von Delinquenz – namentlich der innerhalb von Organisationen stattfindenden und aus ihnen hervorgehenden Delinquenz – übertragen, für die es früher keine zentral zuständige Einrichtung gab.³² Die Praxis dieser neuen Behörde ist daher von demselben wissenschaftlichen Interesse, das auch hinsichtlich anderer Kontrollinstitutionen (seit jeher) besteht.³³
- Aus den Erkenntnissen zur Funktionsweise der Meldestelle können sich ferner Anhaltspunkte dafür ergeben, ob die regulatorischen Erwartungen bei ihrer Einrichtung (oben I.1.) eingelöst worden sind. Insofern bestehen hier auch politische Implikationen. Denn die Befunde können Hinweise geben, die für einen Teilbereich des HinSchG – nämlich die Regulierung externen Whistleblowings – eine erste Implementierungsbilanz möglich machen.³⁴ Daraus mag sich womöglich ein Anlass für eine Überprüfung und Modifizierung des HinSchG ergeben.³⁵
- Darüber hinaus bietet die Untersuchung der externen Meldestelle die Gelegenheit, neues Wissen über die deutsche „Whistleblowing-Wirklichkeit“ zu erlangen. Eine solche Erhebung ist zwar von vornherein auf einen begrenzten Ausschnitt beschränkt (da die Wissensweitergabe an organisationsinterne Stellen und andere staatliche Institutionen von ihr nicht erfasst werden kann). Sie verspricht aber dennoch Befunde, die in Ansehung der bisherigen Whistleblowing-Studien (oben I.3.) aufschlussreich sind.³⁶

³² Dazu oben bei Fn. 12

³³ Zu den konzeptionellen Grundlagen dieses Interesses und dem empirischen Forschungsstand bei den Strafverfolgungsinstitutionen eingehend Eisenberg/Kölbel ²⁰²⁴, §§ 10, 25–31.

³⁴ Vgl. daher auch BT-Drs. 20/3442, 55f. zu Evaluierung des HinSchG.

³⁵ Ohnehin könnte von europäischer Ebene auf einige Modifizierungen im HinSchG hingewirkt werden. Die Europäische Kommission hat in ihrem „Bericht über die Umsetzung und Anwendung 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“ (COM(2024) 269 final) eine Auswahl von Punkten benannt, an denen aus ihrer Sicht die mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetze hinter der RiL (EU) 2019/1937 zurückbleiben. Inwieweit dies auch einzelne Regelungen im deutschen HinSchG betrifft (hierzu näher Gerdemann 2024), kann hier zwar nicht diskutiert werden. Zumindest punktuell kann die Frage, ob das HinSchG manche Vorgaben der RiL (EU) 2019/1937 tatsächlich verfehlt, anhand der hier vorgestellten Beobachtungen zur Implementierungspraxis möglicherweise aber etwas besser als bei einer nur-normtextlichen Betrachtung eingeschätzt werden kann.

³⁶ Möglicherweise besteht auch die Erwartung, weiterführende Erkenntnisse zu den (inner-)organisationellen Missständen, die der Meldestelle zur Kenntnis gebracht werden, zu erlangen. Diesbzgl. ist indes Zurückhaltung angezeigt. Denn es gehört zu den grundlegenden Einsichten der Kriminologie, dass die „Deliktswirklichkeit“ in Meldungen/Anzeigen und deren institutioneller Bearbeitung nicht abbildhaft wiedergegeben wird (dazu näher Eisenberg/Kölbel ²⁰²⁴, § 15 Rn. 30ff.).

2. Methoden

Um diese Forschungsanliegen zu verfolgen, stützt sich die vorliegende Erhebung auf drei Bausteine mit jeweils eigenen Datengrundlagen und Auswertungsverfahren:

a) Fallfassung

Die externe Meldestelle des Bundes unterliegt – sowohl im Rahmen von § 26 HinSchG als auch in einem noch weitergehenden Maße gegenüber der Europäischen Kommission³⁷ – einer Berichtspflicht. Die dafür erforderlichen Daten werden von ihr daher unter Wahrung der Vertraulichkeit (d.h. ohne personenbezogene Angaben) dokumentiert und intern statistisch erfasst. Das betrifft diverse Angaben zu den eingehenden Meldungs- und Beratungsfällen sowie zu deren Bearbeitung. Aufgrund einer Absprache wurden diese Daten in einer vereinbarten (Gliederungs-)Struktur durch die Meldestelle für den Zeitraum Juli 2023 bis Dezember 2024 aufbereitet und für die weitere Auswertung zur Verfügung gestellt.

Bei diesem Material sind einige Schwierigkeiten und Begrenzungen zu berücksichtigen. So ist die Erfassung im Wesentlichen auf die Informationen beschränkt, die durch § 26 HinSchG und die Berichtsvorgaben der EU-Kommission gefordert werden. Deshalb werden nicht alle Meldungs- und Bearbeitungsmerkmale erfasst, die für eine empirische Analyse aufschlussreich wären. Auch sind die bei der Erfassung verwendeten Kategorien an gesetzlichen Begriffen und Differenzierungen ausgerichtet, die sich jedoch nicht mit kriminologischen Unterscheidungen decken (bspw. „Folgebemaßnahmen“ statt „Bearbeitung“ und „Erledigung“ einer Meldung). Deshalb bedarf es einer „Übersetzung“.

Außerdem verändert sich während des Bearbeitungsprozesses der Status, mit dem ein Meldungsfall im System der Meldestelle erfasst ist. So kommt es zu Neueintragungen (etwa nach ergriffenen Folgebemaßnahmen), Änderungen (etwa bei Neu Beurteilung des betroffenen Rechtsgebietes) oder Löschungen (etwa, wenn sich herausstellt, dass ein Hinweisgeber nur eine Beratung und doch keine Meldungsabgabe wünscht). Je nach Belastungsgrad und Arbeitsablauf werden solche Änderungen kurzfristig, teilweise aber auch erst verzögert erfasst. Insofern ist der im System dokumentierte Status eines Meldungsfall vor dem endgültigen Fallabschluss stets von vorläufiger Art. Auf dieses Problem konnte allein durch Festlegung eines Stichtages (28.2.2025) reagiert werden.

Zu diesem Termin wurde das Erfassungssystem der Meldestelle für die Datenlieferung ‚eingefroren‘. Das bedeutet, dass sich die Angaben aus der Erfassung der bis 31.12.2024 eingegangenen Fälle auf den Bearbeitungs- und Dokumentationsstand des 28.2.2025 beziehen – während es nicht ausgeschlossen werden kann, dass es vor allem bei den jüngeren Meldungen später noch zu weiterbearbeitungsbedingten Än-

³⁷ Die EU-Kommission führt in einem Template („Questionnaire for the collection of statistics according to Article 27(2) of Directive (EU) 2019/1937“) im Einzelnen aus, welche Daten ihr übermittelt werden sollen.

derungen kam oder kommen wird, die hier nicht berücksichtigt sind.³⁸

b) Stichprobenauswertung

In Reaktion auf die erwähnte Übersetzungs- und Ergänzungsbedürftigkeit der Fallerfassung wurde im zweiten Schritt eine Meldungsstichprobe einer ergänzenden Auswertung unterzogen. Für die Stichprobenbildung wurden sämtliche Meldungen, die bis zum 15.11.2024 bei der Meldestelle des Bundes eingegangen waren, chronologisch nach dem Eingangsdatum geordnet. Sodann wurde (bezogen auf diese Reihenfolge) jede siebente Meldung bestimmt und in die Stichprobe integriert. Auf diese Weise ergab sich ein Zufallsstichprobenumfang von 272 Meldungen. Für deren Untersuchung wurde ein Auswertungsbogen entwickelt, der die ohnehin erfassten Meldungsmerkmale teilweise neu strukturiert und eine ganze Reihe zusätzlicher Items enthält. Die entsprechenden Merkmale aller 272 Meldungen wurden in den Auswertungsbögen erfasst und sodann statistisch ausgewertet.

Wegen der Geheimhaltung, Verschwiegenheit und Vertraulichkeit, die hinsichtlich der Meldungen unbedingt zu gewährleisten sind (§§ 5f., 8f. HinSchG), konnte die Stichprobenziehung und Erfassung in den Auswertungsbögen nur durch Mitarbeitende der Meldestelle erfolgen (nach entsprechender Unterweisung). Eine Übernahme dieser Aufgaben durch die wissenschaftliche Seite hätte eine – arbeitsorganisatorisch nicht zu realisierende – vorherige Vollanonymisierung der Meldungen und Meldungsbearbeitung vorausgesetzt.

Die Erfassung der Meldungsmerkmale geschah in kontinuierlich fortschreitender Weise, beginnend im Dezember 2024 und endend Mitte März 2025 (vorwiegend jedoch im Februar und der ersten Märzhälfte 2025). Allerdings bestand auch hier das schon erwähnte Problem der sich oft noch „im Fluss befindlichen“ Fallbearbeitung und -dokumentation. Daher war für die Übernahme in die Auswertungsbögen der jeweilige Merkmalsstand zu dem Zeitpunkt maßgeblich, zu dem die Auswertung der fraglichen einzelnen Meldung erfolgte. Etwaige Veränderungen, zu denen es im Zuge der anschließenden Weiterbearbeitung der (vor allem neueren) Meldungen kommen konnte/kann, ließen sich dadurch nicht mehr berücksichtigen.³⁹

³⁸ Hiervon wurde nur eine Ausnahme gemacht: War eine Meldung bis zum Stichtag bereits an die Staatsanwaltschaft abgegeben worden, wurde dies auch dann noch berücksichtigt, wenn die statistische Erfassung dieser Abgabe erst nach dem 28.2.2025 (bis Ende März 2025) erfolgte. Diese Sonderregelung wurde getroffen, weil an dieser Art der Erledigung ein besonders Forschungsinteresse besteht und möglichst ergiebige Angaben erwünscht waren.

³⁹ Bei solchen Veränderungen erfolgte in der Regel auch keine nachträgliche Korrektur der betreffenden Auswertungsbögen. Bei Meldungen, bei denen zum Zeitpunkt ihrer Auswertung noch gar keine oder nur eine geringfügige Bearbeitung erfolgt war und zu vielen Kategorien des Auswertungsbogens kaum Angaben gemacht werden konnten, wurde allerdings hiervon vereinzelt abgewichen. In diesen Ausnahmefällen wurde die Meldungen am Ende des Auswertungszeitraums noch einmal überprüft, so dass hier eine Modifizierung der Angaben in den Auswertungsbögen möglich war.

c) Interviews

Um weitere Einzelheiten der Meldestellenpraxis, aber auch Erfahrungen, Sichtweisen und Bewertungen des Meldestellenteams erheben zu können, wurde noch eine Reihe von Interviews durchgeführt. An den fünf Interviews nahmen fast alle Personen, von denen die Meldungen in der Meldestelle inhaltlich bearbeitet werden, teil (insgesamt sieben Personen). Die offenen Interviews wurden (leitfadengestützt) über Zoom durchgeführt und aufgezeichnet. Sie dauerten zwischen 60 und 90 Minuten. Nach der Transkription wurde die Aufzeichnung gelöscht und die schriftliche Fassung anonymisiert. Die inhaltsanalytische Auswertung erfolgte unter Einsatz von MaxQDA.

Leider wurde von den interviewten Personen keine Zustimmung zur wörtlichen Wiedergabe von Interviewpassagen erteilt. Das hat zur Konsequenz, dass die Interviewauswertung zwar inhaltlich in die folgende Darstellung einging, hier aber darauf verzichtet werden muss, auch die Aussagen der interviewten Personen aufzunehmen, auf die (bzw. auf deren Interpretation) sich die jeweilige Darstellung ganz konkret stützt. Die Ausführungen bleiben an den fraglichen Stellen gewissermaßen „ohne Beleg“ und müssen von der Leserschaft daher in Unkenntnis ihrer empirisch erhobenen Grundlage „geglaubt“ werden.⁴⁰ Diese Abweichung von wissenschaftlichen Standards ist bedauerlich, unter den gegebenen Umständen aber unvermeidbar.

III. Ergebnisse

1. Entwicklung und Struktur des Meldungsauftkommens

a) Meldungszahl

Bis zum Stichtag sind bei der externen Meldestelle 2212 Meldungen eingegangen.⁴¹ Dabei zeigt sich ein beständiges (wenn auch nicht gleichförmiges) Anwachsen des monatlichen Meldungseingangs mit zunehmender Dauer der Meldestellenexistenz (unbeschadet gewisser Schwankungen und Zwischenrückgänge). Zu berücksichtigen ist aber, dass Fälle, bei denen der persönliche Anwendungsbereich des HinSchG offensichtlich nicht eröffnet ist, seit Oktober 2024 als Beratungsfälle behandelt und damit (anders als anfänglich) nicht mehr als Meldungen erfasst werden (näher III.3.). Bei Beibehaltung der ursprünglichen Praxis fiel die Zunahme der Eingangszahlen im Jahr 2024 also noch höher aus.

⁴⁰ Dieses Problem betrifft besonders die Abschnitte III.5. und III.6., aber auch viele vorherige Passagen, in denen die Praxis der Meldestelle geschildert wird. Die vorliegende Berichtsfassung ist daher im Übrigen auch 14 Seiten kürzer als die Entwurfsfassung, die die fraglichen Interviewpassagen noch im Kleindruck enthielt.

⁴¹ Darin eingeschlossen sind die Meldungen, die der externen Meldestelle von den beiden anderen Meldestellen bei der BaFin und dem BKartA zuständigkeitshalber überwiesen wurden. Das erfolgte insgesamt bei 29 Meldungen (siehe Fallerfassung – Tab. 6 bei Hinweistext *).

Fallerfassung – Tab. 1

	Elektronischer Meldekanal	Post	E-Mail	Telefon	Persönliche Vorsprache	Gesamt
2023						
07	35	5	2	0	0	42
08	37	7	3	2	0	49
09	62	10	9	1	0	82
10	43	2	10	1	0	*55
11	54	6	10	0	0	70
12	100	3	7	1 (+1 Fax)	0	112
Gesamt 2023	331	33	41	6	0	410
2024						
01	123	4	13	0	0	140
02	120	6	9	1	0	136
03	103	2	7	3	0	115
04	81	7	6	0	0	94
05	102	2	4	0	0	108
06	138	5	8	0	0	151
07	96	4	10	0	0	110
08	126	9	7	1	0	143
09	167	12	6	3	0	188
10	181	9	9	5	1	**204
11	223	7	8	1	0	239
12	164	6	4	0	0	174
Gesamt 2024	1624	73	91	14	1	1802
Gesamt 2023/24	1955	106	133	19	1	2212
* Eine Meldung erfolgte sowohl per E-Mail als auch im elektronischen Meldekanal.						
** Eine Meldung erfolgte sowohl per E-Mail als auch im elektronischen Meldekanal.						

Vor diesem Hintergrund ist es umso erstaunlicher, dass das Meldungsaufkommen gerade in den letzten vier Monaten des Jahres 2024 deutlich anstieg. Denkbar wäre es, dies auch auf eine zum 1.7.2024 erfolgte Umstellung im Meldeportal zurückzuführen. Die damals eingeführte neue Meldemaske hat die Meldungsvornahme für die Meldepersonen allerdings nur unwesentlich modifiziert. Eine Auswirkung auf die Meldungshäufigkeit ist deshalb nur bedingt naheliegend.

b) Merkmale der Meldepersonen

Ein erheblicher Anteil der Meldungen (58,5 %) erfolgt anonym. Die Angaben aus der Fallerfassung decken sich hierbei mit dem Ergebnis der Stichprobenauswertung (dort: 59,6 % der Meldepersonen namentlich nicht bekannt). Wenn die Person dagegen namentlich bekannt ist, ergibt sich dies fast immer aus der Meldung und nicht im folgenden Bearbeitungsprozess. In der Stichprobe wurde die Identität nur bei zwei der 110 namentlich bekannten Meldepersonen erst in dessen Verlauf bekannt.

Fallerfassung – Tab. 2

	namentlich nicht bekannt	namentlich bekannt	Gesamt
2/23	162	248	410
1/24	382	362	744
2/24	750	308	1058
Gesamt	1294	918	2212

Im Zeitverlauf, vor allem in den letzten Monaten des Auswertungszeitraums, ist der Anteil anonymer Meldungen sehr deutlich gewachsen. Der Grund hierfür liegt vermutlich vorwiegend in den Präferenzen der Meldepersonen. Dass die Häufigkeit anonymer Meldungen nach der erwähnten Umstellung im Meldeportal (1.7.2024) besonders stark zunahm, deutet zwar prima vista auf einen Zusammenhang hin,⁴² doch bei näherem Hinsehen ist dies nur in Grenzen plausibel. Die Änderungen in der Eingabemaske sind nämlich geringfügig gewesen. Größere Modifizierungen gab es nur insofern, als das neue Meldeportal nunmehr einen Kanal für die anonyme Folgekommunikation zwischen der Meldestelle und den Meldepersonen offeriert.⁴³ Sicherlich könnte darin ein Anreiz liegen, eine anonyme (statt einer offenen) Meldung zu wählen. Doch werden solche antizipierenden Überlegungen gewiss nur in manchen Anonymitäts-Fall vorgenommen. Die Auswirkungen, die das neue Portal auf die Verteilung offener und anonymer Meldungen hatte, dürften deshalb eher moderat gewesen sein.

In der Praxis der Meldestellen treten hinweisgebende Personen mit ganz unterschiedlicher Stellung in der bzw. zur jeweiligen Organisation auf. Den Angaben in den Meldungen zufolge handelt es sich allerdings bei den allermeisten Meldepersonen um aktuelle und ehemalige Mitarbeiter/innen (60,8 %).⁴⁴

⁴² Zu internationalen Befunden, die auf eine das Meldeaufkommen steigernde Wirkung anonymer Meldemöglichkeiten hinweisen, vgl. Kölbel/Herold 2022b, S. 203f.

⁴³ Die Umstellung ist deshalb v.a. für die weitere Meldungsbearbeitung und die dabei erfolgende Kontaktaufnahme bedeutsam.

⁴⁴ Zumindest bei Meldungen im Meldeportal müssen die entsprechenden Angaben gemacht werden (auch bei anonymen Meldungen). Entsprechen-

Fallerfassung – Tab. 3

	2/2023	1/2024	2/2024	Gesamt	
				Anzahl	Anteil (%)
Beamter	7	3	2	12	0,5
Dritter	2	10	15	27	1,2
ehemaliger Mitarbeiter	66	71	190	327	14,8
Mitarbeiter	181	276	561	1018	46,0
Mitbewerber	10	3	2	15	0,7
Vertretungsberechtigtes Organ	0	2	2	4	0,2
(ehemaliger) Praktikant	1	0	1	2	0,1
Sonstiges	30	75	88	193	8,7
kein beruflicher Zusammenhang	97	249	102	448	20,3
unbekannt	16	55	83	154	7,0
noch keine statistischen Werte	0	0	12	12	0,5

Hinzukommen knapp 10 % mit einem anderen Organisationsbezug. Hingewiesen werden muss hierbei allerdings darauf, dass es sich nach den Kriterien der empirischen Forschung bei dieser Gruppe nicht um externe Whistleblower handelt. Konkret betrifft das erstens eine überschaubare Untergruppe, die man sozialwissenschaftlich als sog. Bellringer bezeichnet, weil sie keine Mitglieder der Organisation sind, dieser aber nahestehen.⁴⁵ Hinzu kommt noch eine zweite kleine Untergruppe, bei der der berufliche Kontext, auf den sich die Meldung bezieht, keinen Organisationscharakter hat (kleine Büros und Praxen von Anwälten, Ärzten, Ingenieuren usw.), so dass hier ebenfalls nicht von Organisationsinsidern gesprochen werden kann.⁴⁶

Im Meldestellenalltag sehr relevant sind bzw. waren jene Meldepersonen, die von einer Missstandswahrnehmung aus dem Internet, ihrem Alltag, ihrer Nachbarschaft usw. berichten, so dass es hier an einem beruflichen bzw. organisationalen Zusammenhang vollständig fehlt. In dieser Konstellation – die bei sinkendem Trend insgesamt ca. 20 % der Meldungen ausmacht⁴⁷ – ist der Anwendungsbereich des HinSchG nicht

eröffnet und keine Zuständigkeit der externen Meldestelle gegeben (zur entsprechenden Erledigung des Falls siehe unten bei III.4.b) und c) in Fallerfassung – Tab. 8 und Stichprobe – Tab. 11).

Die Meldungsstichprobe weist hinsichtlich der Beziehung zur maßgeblichen Organisation (bzw. dem Beschäftigungsgeber) eine sehr ähnliche Verteilung aus. Ihre Auswertung lässt darüber hinaus die Feststellung zu, dass (soweit dies anhand der Meldung und ihrer Bearbeitung durch die Meldestelle beurteilt werden kann) die meisten Meldungen von Mitarbeitenden auf unteren oder mittleren Hierarchieebenen stammen. Bezogen auf die Meldungen, die erstens überhaupt im Organisationszusammenhang stehen und bei denen zweitens hierarchiebezogene Aussagen getroffen werden können, handelt es sich hier um 71,6 % (83 von 116⁴⁸).

Stichprobe – Tab. 1

	Anzahl	Anteil (%)
Mitarbeitende*	163	59,9
darunter		
untere Org.-Ebene	42	25,8
mittlere Org.-Ebene	41	25,2
obere Org.-Ebene	5	3,1
Betriebs-/Personalrat	2	1,2
Compliance-Bereich o. ä.	4	2,5
Ebene unbekannt	69	42,3
Mitbewerber und „Sonstige“	22	8,1
Stellung unbekannt	32	11,8
kein Zusammenhang mit Organisation	55	20,2
Gesamt	272	100,0

* Einschließlich Praktikanten; ohne Differenzierung zwischen öffentlichem, privatem und anderem Sektor; ohne Unterscheidung zwischen aktuellen und ehemaligen Tätigkeiten.

Aus der Stichprobenauswertung ergeben sich noch weitere Informationen zur Meldeperson. So kann die Meldestelle in ca. zwei Drittel der Meldungen das Verhältnis der Meldeperson zum Meldungsgegenstand einschätzen. Diese hat in etwas über der Hälfte jener Fälle insofern ein persönliches Interesse an der Meldung, als sie selbst durch den gemeldeten Sachverhalt wirtschaftlich oder in anderer Weise gefährdet ist. Es treten umgekehrt aber ebenso Konstellationen auf, in denen sie in das gemeldete Problem bzw. den Missstand selbst verstrickt ist und/oder in denen sie hiervon bereits länger Kenntnis hat.

de Rückschlüsse ergeben sich aber zudem bei der Meldungsbearbeitung.

⁴⁵ Vgl. etwa van Erp/Loyens 2018. In der Tab. wird diese Untergruppe als „Dritte“ und „Sonstige“ erfasst. Bei „Dritten“ handelt es sich um Angehörige und andere Bezugspersonen des eigentlichen Insiders, die für diesen melden. Als „Sonstige“ werden Lieferanten, Vertragspartner usw. registriert. Beide Gruppen sind nach § 1 HinSchG meldeberechtigt (Ceesay in Lieder/Ceesay 2025, Rn. 14; siehe auch RL (EU) 2019/1937 Erwägungsgründe 38–40).

⁴⁶ Für diese Untergruppe liegt keine eigene Erfassung vor. In den Interviews wird dazu aber berichtet, dass entsprechende Meldungen aus solchen Kontexten sehr selten sind.

⁴⁷ Die Abnahme dürfte indes wesentlich darauf beruhen, dass diese Fälle bei Offensichtlichkeit inzwischen nicht mehr als Meldung, sondern als Beratungsfälle behandelt werden (unten III.3.).

⁴⁸ Mitarbeitende plus Mitbewerber/Sonstige abzgl. Ebene unbekannt.

Stichprobe – Tab. 2

	Antworten*		Anteil (%) an Fällen (264)
	Anzahl	Anteil (%)	
Meldeperson in Gegenstand der Meldung involviert	22	7,6	8,3
Meldeperson geschädigt oder bedroht	105	36,3	39,8
sonstige wirtschaftliche Betroffenheit der Meldeperson (Vertragspartner, Lieferant usw.)	10	3,5	3,8
längere Kenntnis und Hinnahme durch Meldeperson	30	10,4	11,4
nur kürzere Kenntnis durch Meldeperson	31	10,7	11,7
Verhältnis der Meldeperson unbekannt	91	31,5	34,5
Gesamt	289	100,0	109,5
* Mehrfachantworten möglich. Von „involviert“ wird ausgegangen, wenn irgendein nicht zu vernachlässigender Anteil an der Entstehung des Meldegegenstands bestand, ohne dass dies eine Beteiligung im (straf-)rechtlichen Sinne sein müsste. Bei allen Items kommt es auf die Überzeugung des Bearbeiters zum Zeitpunkt der Erfassung an (bei bereits erfolgter Bearbeitung deren Stand; sonst Kurzeinschätzung bei Kodierung).			

Bei ca. einem Drittel der Meldungen liegen Informationen zum meldungsvorgelagerten Geschehen vor. In diesen Fällen war es – ohne, dass hier ein klares Muster erkennbar wäre – zu formellen und informellen Problemthematisierungen bei verschiedenen Adressaten (Vorgesetzten, Personalvertretungen, Behörden) usw. gekommen (selten aber zu einer Information einer organisationseigenen Meldestelle im Sinne des HinSchG). Vorherige interne Auseinandersetzungen und Sanktionserfahrungen kommen ebenfalls vor, aber nicht sehr häufig.

Stichprobe – Tab. 3

	Antworten*		Anteil (%) an Fällen (269)
	Anzahl	Anteil (%)	
interne Meldung bei Vorgesetzten usw.	41	11,5	15,2
interne Meldung an Meldestelle i.S.d. HinSchG	6	1,7	2,2
sonstige interne Thematisierung (Kollegenkreis, Personalvertretung usw.)	34	9,5	12,6
interne Auseinandersetzungen	28	7,8	10,4
interne Sanktionierung der Meldeperson	13	3,6	4,8
keine oder unzulängliche interne Bearbeitung des Problems trotz Meldung	23	6,4	8,6
Information anderer Behörden oder Stellen	35	9,8	13,0
Aktivitäten/Erfahrungen der Meldeperson sind unbekannt	178	49,7	66,2
Gesamt	358	100,0	133,1
* Mehrfachantworten möglich.			

Ein ähnliches Bild ergibt sich aus den Interviews. Allerdings ist die Vorgeschichte der Meldung für die Fallbearbeitung nur von Bedeutung, wenn sie selbst den Meldungsgegenstand bildet (bei Verstößen i.S.v. § 40 HinSchG) oder wenn sich aus ihr eine besondere Gefahr für das Bekanntwerden der Meldeperson und den Verlust der von ihr ggf. gewünschten Vertraulichkeit ergibt (dazu unten III.2.c)). Ansonsten bleibt dieser Punkt in der Bearbeitung vielfach offen. Bisweilen ergeben sich aber aus den Meldungen oder im Kontakt mit der hinweisgebenden Person dennoch Anhaltspunkte, aus denen man auf das Meldungsvorfeld schließen kann. Auf dieser Grundlage haben die hierzu befragten Referentinnen und Referenten allesamt den Eindruck gewonnen, dass vorherige Konflikte und erfolglose Thematisierungen keine Ausnahmefälle sind.

c) Merkmale der Meldungen

Die ganz überwiegende Anzahl der Meldungen läuft über das Online-Meldeportal der Meldestelle ein. In der Stichprobe betraf dies 85,7 %. Bezogen auf alle Meldungen, die bei der Meldestelle bis Ende 2024 eingegangen waren, lagen die Werte bei 80,7 % für 2023 und 90,1 % für 2024, für beide Jahre zusammen 88,4 % (oben III.1.a) in Fallerfassung – Tab. 1). Eine gewisse praktische Bedeutung haben auch Meldungen über den Postweg und per E-Mail (in der Stichprobe mit 4,8 % bzw. 7,7 % und in der Fallerfassung mit 4,8 % und 6,0 % (Tab. 1 oben III.1.a)). Dass neben dem Meldeportal also gelegentlich andere Kanäle genutzt werden, spricht im Übrigen gegen deren Überflüssigkeit.

Stichprobe – Tab. 4

	Anzahl	Anteil (%)
Online-Formular	233	85,7
Post	13	4,8
E-Mail	21	7,7
Telefon	5	1,8
Gesamt	272	100,0

Ergänzend ist festzuhalten, dass die Meldungen meist nur einen Problemsachverhalt betreffen, mitunter aber auch mehrere.

Stichprobe – Tab. 5

	Anzahl	Anteil (%)
nur ein Sachverhalt	225	82,7
mehrere selbstständige Gegenstände	46	16,9
Einordnung nicht möglich	1	0,4
Gesamt	272	100,0

Die eingehenden Meldungen weisen in ihrer Qualität, d.h. in der Ausführlichkeit und der Fundiertheit ihrer Sachverhaltsdarstellung⁴⁹ große Unterschiede auf. Die Referentinnen und Referenten machen hier ganz verschiedene Erfahrungen. Offenbar tritt das gesamte „Gründlichkeitsspektrum“ auf. Es gehen Meldungen ein, die aus wenigen Sätzen bestehen, aber auch solche, die Chronologien, Materialsammlungen und rechtliche Würdigungen enthalten. Viele Meldungen liegen „in der Mitte“ und sind so beschaffen, dass man mit ihnen arbeiten kann, aber weitere Informationen oder Abstimmungen braucht.

Zugleich sind unergiebig, weil für das HinSchG nicht einschlägige Meldungen im Meldeaufkommen höchst relevant (dazu und zur Handhabung unten III.3.). Prinzipiell einschlägige, aber „inhaltlich ganz schlechte“ Meldungen, mit denen die Meldestelle „nichts anfangen“ kann, stellen im Alltag dagegen kein Problem dar. Das betrifft namentlich völlig inhaltsleere Hinweise, Scherzmeldungen oder Meldungen mit offensichtlich missbräuchlichem (v.a. falschbeschuldigtem) Charakter.⁵⁰ Diese seien sehr selten (wenngleich entsprechende Konstellationen beschrieben wurden).

d) Merkmale der Meldungsinhalte

Der Meldungsgegenstand ist nach Einschätzung der Meldestelle in fast zwei Dritteln der Fälle, in denen sie dies beurteilen kann, im privaten Sektor angesiedelt – fast doppelt so oft wie in den verschiedenen öffentlichen Sektoren zusammengekommen.

Stichprobe – Tab. 6

	Antworten*		Anteil (%) an Fällen (262)
	Anzahl	Anteil (%)	
Öffentlicher Sektor ieS (Politik, Polizei, allg. Verwaltung)	42	15,4	16,0
Öffentlicher Sektor iwS (Bildung, Wissenschaft, Gesundheit)	38	14,0	14,5
Gericht/Staatsanwaltschaft	6	2,2	2,3
Unternehmen	162	59,6	61,8
Sonstiges (Sport, Kirchen, NGO)	14	5,1	5,3
Kontext unbekannt	10	3,7	3,8
Gesamt	272	100,0	103,8

* Mehrfachantworten möglich.

Meldepersonen aus den öffentlichen Sektoren (ieS, iwS und Gericht/Staatsanwaltschaft) melden dabei im Übrigen zu 42,5 % anonym, während der Anteil bei Meldungen aus Unternehmen heraus bei 64,2 % liegt. Hier besteht ein schwacher bis moderater, statistisch signifikanter Zusammenhang (Anhang – Tab. 1). Möglicherweise haben hinweisgebende Personen in Unternehmen eher einen Anlass, ihre Identität zurückzuhalten.⁵¹

Über den gesellschaftlichen Kontext hinaus zeichnen sich einige juristische Bereiche ab, denen besonders viele Meldungsgegenstände zuordenbar sind. Unter den Fällen, in denen der Anwendungsbereich eröffnet ist und zum Stichtag eine entsprechende Feststellung bereits möglich war, liegt der Schwerpunkt bei arbeitsschutzrechtlichen Materien, mit erheblichen Abstrichen auch bei datenschutzrechtlichen Fragen. Besonders häufig sind Meldungen zu „anderen Verstößen“. Dabei handelt es sich nach den Erfahrungswerten der Meldestelle v.a. um strafrechtliche Sachverhalte, die nicht unter die anderen Spezialkategorien gefasst werden können (etwa Insolvenz-, Steuer- und Wirtschaftsstrafrecht, strafbare Mobbingsachverhalte, §§ 266, 266a StGB).

⁴⁹ Zur diesbezüglich nicht sehr ergiebigen Forschungslage die Übersicht bei Kölbl/Herold 2022b, S. 194f.

⁵⁰ Backes/Lindemann 2006, S. 106 fanden bei der Untersuchung des vom LKA Niedersachsen betriebenen Whistleblowing-Systems einige Hinweise auf die Relevanz missbräuchlicher Meldungen.

⁵¹ Ansonsten stand der gesellschaftliche Kontext des Meldungssachverhalts in keinem anderen signifikanten Zusammenhang, insbesondere nicht zur anfänglichen Sanktionsrelevanz und der über-/individuellen Bedeutung der Meldung sowie zu deren Erledigung.

Fallerfassung – Tab. 4*

	2/2023	1/2024	2/2024	Gesamt	
				Anzahl	Anteil (%) an allen Meldungen (2212)
Bereich des öffentlichen Auftragswesens	9	3	4	16	0,7
Bereich der Verkehrssicherheit	0	4	9	13	0,6
Bereich des Umweltschutzes	0	8	26	34	1,5
Bereich der öffentlichen Gesundheit	4	15	6	25	1,1
Bereich des Verbraucherschutzes	0	5	7	12	0,5
Bereich des Schutzes der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten	24	29	39	92	4,2
Bereich der Verstöße gegen Unionsvorschriften über Wettbewerb und staatliche Beihilfen	1	8	2	11	0,5
Schutz der Arbeitnehmergesundheit, der Arbeitnehmersicherheit und der Arbeitsbedingungen	59	78	281	418	18,9
andere Verstöße	197	258	331	786	35,5

* Von den Rechtsgebiete, die im Berichtssystem der Meldestelle vorgesehen sind, wurden nur jene Varianten in die Tabelle aufgenommen, bei denen im andert-halb-jährigen Gesamtzeitraum mindestens 10 Meldungen erfasst wurden. Nicht enthalten sind auch die Konstellationen „bislang keine statistische Erfassung“ (14,0 %) und „keine Zuordnung möglich/kein Anwendungsbereich“ (insgesamt 21,0 %). Diese letztgenannte Kategorie bezieht sich auf Meldungen, in denen der Anwendungsbereich des HinSchG nicht eröffnet oder infolge unklarer Angaben nicht feststellbar ist. Bisweilen erlauben die Angaben in der Meldung eine Zuordnung zu einem Rechtsgebiet aber durchaus auch dort, wo der persönliche/sachliche Anwendungsbereich bei genauerem Hinsehen verneint werden muss. Dann erfolgt eine entsprechende Erfassung. Deswegen differiert die Anzahl der Fälle, in denen das Verfahren wegen des fehlenden Anwendungsbereiches abgeschlossen wird (unten III.4.b)), von der Fallzahl bei „keine Zuordnung möglich/kein Anwendungsbereich“.

Knapp 54 % aller gemeldeten Problemlagen sind nach einer Erstbewertung – genauer: nach der Darstellung in der Meldung und bei Zugrundelegung ihres zum Stichtag ggf. schon bestehenden Bearbeitungs- und Überprüfungsstandes – von einer Qualität, bei der eine sanktionsförmige Reaktion mit Geldbuße oder gar Strafe möglich erscheint.

der Stichprobenauswertung festgestellt wurde (60,5 %).⁵² Dieser Datengrundlage zufolge geht es in etwas über der Hälfte der potenziell sanktionsrelevanten Fälle um verschiedenartige Ordnungswidrigkeiten, sonst oft um Eigentums-, Vermögens- und Wirtschaftsstraftaten.

Fallerfassung – Tab. 5

	2/2023	1/2024	2/2024	Gesamt*	
				Anzahl	Anteil (%)
(auch) Straftat	152	146	272	570	25,7
(auch) Ordnungswidrigkeit	71	186	364	621	28,0
Beamte (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 HinSchG)	1	2	1	4	0,2
weder noch	184	314	206	704	31,8
(bislang) keine statistische Erfassung	4	96	216	316	14,3

* Einzelne Verfahren haben sowohl eine Straftat als auch eine Ordnungswidrigkeit zum Gegenstand. In 2/2023 war dies zweimal und in 2/2024 einmal der Fall.

Bezieht man diesen Fallanteil auf die Anzahl jener Meldungen, bei denen dazu eine Aussage möglich ist (1899), beträgt er fast 63 %. Das entspricht in etwa auch dem Wert, der bei

⁵² Die gleichwohl bestehende Abweichung ist erklärbar: Zwar war für die Einstufung auch bei der Stichprobenerhebung die Darstellung in der Meldung und (soweit schon erfolgt) der Bearbeitungsstand zum Erhebungszeitpunkt maßgeblich. Es ist aber davon auszugehen, dass hier bei der Fallkodierung ein etwas genauerer Blick auf die Meldungen geworfen wurde, als dies bei der regulären arbeitsbegleitenden Anfängerfassung der eingehenden Meldungen geschieht. Außerdem erfolgte bei der Stichprobenprüfung bei jenen Meldungen, bei denen der Anwendungsbereich verneint und keine nähere Prüfung vorgenommen wurde, bei der Kodierung eine Kurzbewertung.

Stichprobe – Tab. 7

	Antworten*		Anteil (%) an Fällen (271)
	Anzahl	Anteil (%)	
Straftat darunter (N=75**)	76	27,3	28,0
Insolvenz-, Steuer-, sonstiges Wirtschaftsdelikt (incl. § 266a)	24	31,2	32,0
allg. Vermögens- und Eigentumsdelikt (§§ 242, 246, 266, 263 StGB)	29	37,7	38,7
sonstige Straftaten mit unmittelbarem „Erfolgseintritt“ innerhalb der Organisation	11	14,3	14,7
sonstige Straftaten mit unmittelbarem „Erfolgseintritt“ außerhalb der Organisation	13	16,9	17,3
Ordnungswidrigkeit	88	31,7	32,5
keine Sanktionsrelevanz/keine Stichhaltigkeit	107	38,5	39,5
Sanktionsrelevanz unbekannt	7	2,5	2,6
Gesamt	278	100,0	102,6
* Mehrfachantworten möglich.			
** Mehrfachantworten möglich.			

Es besteht ein moderater hoch signifikanter Zusammenhang zwischen der Sanktionsrelevanz der Meldung und der Stellung in der Organisation (Anhang – Tab. 2: überhöhter Anteil an sanktionsrelevanten Meldungen bei Mitarbeitenden, überhöhter Anteil an sanktionsirrelevanten Meldungen bei Personen, deren Hinweis keine berufliche Beziehung aufweist). Inhaltlich unergiebigere Meldungen sind offenbar auf Meldungen ohne Organisationsbezug konzentriert.⁵³

Unabhängig davon kommt es im Verfahrensverlauf zu ausgeprägten Filterprozessen. Gemessen an der Meldungszahl, die anfänglich als sanktionsrelevant eingeordnet wird, werden nach der weiteren Bearbeitung der Meldungen viel weniger Fälle an die Staatsanwaltschaft oder eine Bußgeld-/Aufsichtsbehörde abgegeben.⁵⁴ Für diese erhebliche Diskrepanz zwischen der Häufigkeit, mit der in der Erstbewertung von einer Sanktionsrelevanz ausgegangen wird, und der Häufigkeit, mit der die Meldestelle bislang eine „sanktionseröffnende“ Verfahrenserledigung gewählt hat, gibt es folgende Gründe: erstens sind etliche potenziell sanktionsrelevante Meldungen noch nicht abschließend bearbeitet worden; zweitens kann sich bei deren Bearbeitung zeigen, dass es bei näherer Prüfung an der Anwendbarkeit des HinSchG oder der Stichhaltigkeit fehlt; drittens können Vertraulichkeitsschutz- oder andere Gründe gegen eine Abgabe sprechen (dazu näher unten III.4.b)).⁵⁵

Angesichts dessen müssen die Hinweise, die in den beiden letzten Tabellen auf die Bedeutung der Meldungsgegenstände

gegeben werden, zurückhaltend interpretiert werden. Allerdings sind einige Sachverhalte auch aus Sicht der Meldestelle durchaus von Gewicht. Nach der subjektiven ‚Schwere-Bewertung‘, die von ihr für die Stichprobenfälle vorzunehmen war, haben fast alle gemeldeten Sachverhalte (auf Basis der Meldung und des Bearbeitungsstandes) zumindest eine geringe überindividuelle Bedeutung und/oder individuelle Relevanz für die Meldeperson. Das Problemgewicht wird aber vorwiegend im unteren und mittleren Bereich verortet. Immerhin handelt es sich jedoch bei einem Viertel der Fälle, in denen die Meldestelle dies einschätzen kann, um ein Problem, das aus ihrer Sicht für die jeweilige Meldeperson eine hohe subjektive Bedeutung hat (63 von 251).⁵⁶

⁵³ Dem entsprechend besteht ein ähnlicher Zusammenhang zwischen der Stellung in der Organisation und der Erledigung der Meldung (Anhang – Tab. 3: bei Mitarbeitenden mehr Abgabe und weniger Einstellung; bei Personen ohne berufliche Einbindung umgekehrt).

⁵⁴ Siehe unten III.4.c) und e): Nach der Fallfassung werden 108 Meldungen an die Staatsanwaltschaft abgegeben, obwohl anfänglich 570 entsprechend eingestuft wurden. Das Verhältnis beträgt also 1:5,3.

⁵⁵ In der Stichprobe sind die Einzelheiten dieses Filterprozesses gut nachzuvollziehen. Betrachtet man nur die 76 Meldungen, bei denen anfänglich (auch) vom Vorliegen einer Straftat ausgegangen wurde (vgl. Stichprobe – Tab. 7 im Text) und betrachtet man in einer eigenen Auswertung allein deren weiteren Verlauf, stellt dieser sich wie folgt dar: Zum Stichtag waren 20 noch offen und 56 beendet. Hierunter befanden sich 21 an die Staatsanwaltschaft abgegebene Verfahren. Hinzu kamen neun andere Abgabefälle (sieben an sonstige Behörden und zwei an den Beschäftigungsgeber). 16 Verfahren wurden mangels Anwendungsbereichs oder Stichhaltigkeit eingestellt und zehn in sonstiger Weise erledigt.

⁵⁶ Hier besteht ein schwacher, aber signifikanter Zusammenhang zwischen der überindividuellen Bedeutung des Sachverhalts und anonymen Meldungen (Anhang – Tab. 4). Zwischen der Anonymität und der individuellen Betroffenheit (Anhang – Tab. 5) ist ein solcher Zusammenhang – anders als zur individuellen Schädigung/Bedrohung der Meldeperson (Anhang – Tab. 6) – allerdings nicht feststellbar. Inwieweit sich darin unterschiedliche Anlässe abbilden, offen oder nicht offen zu melden (weil ohnehin klar ist, von wem die Meldung kommt), bedürfte einer näheren Untersuchung.

Stichprobe – Tab. 8

	Antworten*		Anteil (%) an Fällen (264)
	Anzahl	Anteil (%)	
Überindividuelle Bedeutung darunter (N=208)	208	46,7	78,8
hoch	13	6,3	
mittel	114	54,8	
gering	81	38,9	
Individuelle Bedeutung darunter (N=214)	214	48,1	81,1
hoch	63	29,4	
mittel	99	46,3	
gering	52	24,3	
ohne Bedeutung	10	2,2	3,8
keine ausreichende Einschätzungsgrundlage	13	2,9	4,9
Gesamt	445	100,0	168,6

* Mehrfachangaben möglich. Bei mehreren Gegenständen in einer Meldung ist der schwerste maßgeblich. Auf die „Natur“ des Problems (gesundheitlich, wirtschaftlich usw.) kommt es nicht an. Eine überindividuelle Bedeutung liegt auch vor, wenn hinter dem Verstoß eine Struktur steht, etwa wenn bestimmte Verstöße im Unternehmen regelmäßig verlangt/praktiziert werden und ggf. auch mehrere Personen betroffen sind.

Gefahren- und schadensintensive Sachverhalte, die eine erhebliche Tragweite haben und in den öffentlichen und politischen Debatten üblicherweise mit Whistleblowing assoziiert werden, sind demgegenüber sehr selten. Sie stellen jedenfalls im bisherigen Meldungsaufkommen klare Ausnahmen dar. Stichprobe – Tab. 8 weist indes für immerhin 6,7 % aller Meldungen eine hohe überindividuelle Bedeutung aus.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass diese Angabe (wie die gesamte Tabelle) auf persönlichen Einschätzungen beruht, die durch ein Meldestellenmitglied bei der Kodierung der Stichprobe vorgenommen wurden. Dies erschwert die Interpretation. Hilfreich sind insofern Aussagen in den Interviews, denen zufolge Meldungen zu schwerer Kriminalität bislang nicht aufgetreten seien. Es gäbe dennoch Sachverhalte von einem gewissen objektiven Missstandsgewicht. Aber dabei gehe es oft um wiederkehrende Arbeitszeit- oder Datenschutzverstöße, kaum jedoch um eine darüberhinausgehende Qualität.

2. Bearbeitungspraxis in der Meldestelle

a) Fallzuweisung, Priorisierung und genereller Ablauf

Die Meldestelle arbeitet mit E-Akten und nur selten (lediglich bei sehr hohem Schutzbedarf) mit Papierakten. Eingehende Meldungen werden von der Leitung der Meldestelle nach einer kurzen cursorischen Prüfung den Referentinnen und Referenten im internen System zugewiesen.⁵⁷ In Fällen mit besonderem Eilbedarf (§ 28 Abs. 5 HinSchG) wird die Meldung im „Briefkasten“ der zuständig werdenden Person

entsprechend markiert, um eine priorisierte Bearbeitung zu veranlassen. Unter Umständen legen die Referentinnen und Referenten dies auch nach ihren Ersteindrücken bei einzelnen Meldungen selbst fest. In beiden Varianten werden naheliegende Dringlichkeitskriterien genutzt (hoher persönlicher Leidensdruck; objektive Gefahr für gewichtige Rechtsgüter; beweisbezogene Dringlichkeit). Für eine beschleunigte Bearbeitung besteht in der Meldestellenpraxis bislang aber nur selten ein Anlass.

Jenseits der wenigen eilbedürftigen Fälle verschaffen sich die Referentinnen und Referenten von den ihnen zugewiesenen Meldungen in den ersten Tagen einen Kurzüberblick. Angesichts der Arbeitsbelastung ist es dann häufig aber erst bei Herannahen der Vierteljahresfrist (§ 28 Abs. 4 HinSchG) möglich, die Meldungen näher zu bearbeiten. Die Bearbeitung besteht dann regelmäßig in einer Überprüfung des Meldungsinhaltes in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Dabei geht es einmal um die Frage, ob das HinSchG auf die Meldung anwendbar (und die Meldestelle zuständig) ist, zum anderen aber auch darum, ob der gemeldete Sachverhalt als ausreichend substantiiert und stimmig („stichhaltig“) gelten kann und welche Optionen für das weitere Vorgehen bestehen (dazu näher unten III.2.e)). Gelegentlich werden in diesem Zusammenhang auch eigene Recherchen durchgeführt oder (noch seltener) Auskünfte eingeholt (unten III.2.f)).

Im Anschluss an diese Prüfung wird der Meldeperson die von § 28 Abs. 4 HinSchG geforderte Rückmeldung gegeben (sogleich III.2.b)). Je nach dem Ergebnis der bisherigen Bearbeitung erfolgt dies unter Hinweis auf die beabsichtigte „Einstellung“ des Verfahrens, oft verbunden mit einem Hinweis auf andere geeignete Meldungsadressaten (näher unten III.4.a) und b)). Bei „aussichtsreicheren“ Meldungen wird in der Rückmeldung die beabsichtigte Abgabe an eine andere Behörde angekündigt. Häufig (sofern hier nicht schon vorher ein Kontakt hergestellt worden war) wird dies auch mit der Bitte um weitere Informationen oder Unterlagen verknüpft. Dabei besteht nicht selten Anlass für einen mehrfachen Kontakt. Gerade in Fällen, deren Abgabe zur weiteren behördlichen Untersuchung in Betracht kommen kann, müssen hierbei auch die Implikationen für die Meldeperson besprochen und abgestimmt werden (näher unten III.2.c)). Sofern die Meldeperson keinen Kontakt zugelassen hat oder auf die Kontaktaufnahmeversuche der Meldestelle nicht reagiert, führt das teilweise zu schwierigen Entscheidungslagen (näher unten III.2.d)).

b) Zwischeninformation der Meldeperson

Der Versand der Eingangsbestätigung obliegt der Geschäftsstelle (sofern die Meldeperson eine Kontaktaufnahme nicht ausschließt oder auf die Eingangsbestätigung verzichtet). Dies erfolgt fast immer innerhalb der gesetzlichen Frist (§ 28 Abs. 1 S. 1 HinSchG). Zu Verspätungen kam es lediglich in 3,1 % der Fälle (bezogen auf alle Meldungen) bzw. 5,9 % der Fälle (bezogen auf die 1160 Meldungen, in denen eine Eingangsbestätigung möglich und gewollt war).

⁵⁷ Fälle mit offensichtlich fehlendem persönlichem Anwendungsbereich werden dabei aber inzwischen nicht als Meldung, sondern als Beratungsfall eingestuft (näher unten III.3.).

Fallerfassung – Tab. 6

	2/2023	1/2024	2/2024	Gesamt	
				Anzahl	Anteil (%)
fristwährend*	217	280	594	1091	49,3
nicht fristwährend	8	21	40	69	3,1
keine Eingangsbestätigung gewünscht	126	263	373	762	34,4
keine Eingangsbestätigung möglich**	50	165	46	261	11,8
Übernahmefachnachricht an andere externe Meldestelle	9	15	5	29	1,3
<p>* Diese Kategorie schließt jene Fälle ein, in denen der Wunsch nach einer Eingangsbestätigung erst nachträglich klargestellt und dann fristgemäß erfüllt wurde. Die Kategorie „Übernahmefachklärung“ betrifft jene Fälle, in denen die Meldung bei einer anderen Meldestelle erfolgte, die die Meldung wegen Unzuständigkeit dann an die externe Meldestelle weitergab. Soweit die Zuständigkeit von dieser bejaht wurde (was bislang immer geschah), erfolgte hier die statistische Erfassung als Meldungseingang (dazu auch Fn. 41). Eine Eingangsbestätigung erteilte die externe Meldestelle dagegen nicht, weil dies jeweils schon durch die abgebende Meldestelle erfolgt war.</p> <p>** Die Fallzahl, in denen die Eingangsbestätigung nicht möglich war, ist deutlich geringer als die oben (Fallerfassung – Tab. 2) ausgewiesene Zahl anonymer Meldungen. Dies beruht darauf, dass bei vielen anonymen Meldungen durchaus eine Kontaktaufnahme möglich und eine Eingangsbestätigung erwünscht ist (früher über eine anonyme E-Mailanschrift, jetzt in der Regel über den entsprechenden Kontaktkanal im elektronischen Meldesystem).</p>					

Gem. § 28 Abs. 4 S. 2 HinSchG muss der hinweisgebende Person innerhalb von drei Monaten außerdem eine Rückmeldung über den Bearbeitungsstand (d.h. über geplante und ergriffene Folgemaßnahmen⁵⁸) gegeben werden. Ausnahmen bestehen nur bei entgegenstehenden Geheimhaltungsgründen und bei Unmöglichkeit einer Rückmeldung. 2023 gab es 40 Verfahren, in denen diese Dreimonats-Frist nicht eingehalten wurde. 2024 waren es 63 Verfahren. In 24 weiteren Verfahren erfolgte eine Fristverlängerung nach § 28 Abs. 4 Satz 3 HinSchG (bei jeweiliger Wahrung dieser Sechsmonats-Frist). Unter den 103 Fristüberschreitungen befinden sich keine Fälle, in denen ein Nichtmeldegrund (§ 28 Abs. 4 Satz 5 iVm § 17 Abs. 2 S. 3 HinSchG) vorlag. In 37 Verfahren waren der persönliche und sachliche Anwendungsbereich eröffnet und die Stichhaltigkeit der Meldung gegeben (in 66 Verfahren dagegen nicht). Insgesamt ist der Verfahrensanteil mit einer verfristeten Rückmeldung gering. Er liegt bei 4,7 % (wenngleich der Wert bezogen auf jene Verfahren, in denen die Rückmeldung durch die Meldeperson überhaupt möglich gemacht wurde und bis zum Stichtag schon anstand, etwas höher wäre).

c) Sonstige Kontakte mit der Meldeperson

Spätestens mit der Rückmeldung, teilweise auch schon vorher kommt es also (sieht man von der Eingangsbestätigung ab) zu einem Kontakt mit der hinweisgebenden Person (oder einem dahingehenden Versuch). In der Stichprobe war dies bei deutlich über zwei Dritteln der Fälle gegeben. Ein weiterer Kontakt bis zum Erfassungszeitpunkt wurde hier bei 193 von 272 Meldungen registriert. Häufig findet der Kontakt dabei mehrfach statt, sei es über das Meldesystem oder telefonisch (andere Kontaktformen treten nur ganz ausnahmsweise auf).

Stichprobe – Tab. 9

	Anzahl	Anteil (%)
Kontakt einmalig	65	33,7
Kontakt zwei- bis fünfmal	115	59,6
Kontakt sechsmal und öfter	11	5,7
ohne Angabe	2	1,0
Gesamt	193	100,0

Die Kontaktaufnahme im Bearbeitungsprozess kann von der Meldeperson ausgehen (wenn diese bspw. vor der Rückmeldung durch die Meldestelle nachfragt oder etwas „nachschickt“). In der Stichprobe geschah dies bei 60 Meldungen (von insgesamt 193 Meldungen mit mindestens einem weiteren Kontakt). Meist erfolgt die Initiierung aber – daneben oder allein – durch die Meldestelle (bei 157 der besagten 193 Meldungen). Dabei werden typischerweise verschiedene Zwecke verfolgt, die für die weitere Fallbearbeitung bedeutsam sein können. Soweit in der Meldungsstichprobe auch Angaben zu solchen Kontaktaufnahmegründen vorliegen,⁵⁹ wird von der Meldestelle hierbei fast immer versucht, weitere Informationen von der Meldeperson zu erhalten.

⁵⁸ Näher bspw. Schladebach/Meyden in Lieder/Ceesay 2025 § 28 Rn. 21ff.

⁵⁹ Dies ist nur in 94 Fällen (von allen 193 Fällen mit einem Kontakt) gegeben.

Stichprobe – Tab. 10

	Antworten*		Anteil (%) an Fällen (94)
	Anzahl	Anteil (%)	
Kontaktaufnahme für zusätzliche Information	86	49,1	91,5
Kontaktaufnahme für zusätzliche Beweise	10	5,7	10,6
Kontaktaufnahme zur Thematisierung der Zeugenaussagenbereitschaft	29	16,6	30,9
Kontaktaufnahme zur Thematisierung von Zeugen-schutzfragen	3	1,7	3,2
Kontaktaufnahme zur Thematisierung sonstiger Risiken	47	26,9	50,0
Gesamt	175	100,0	186,2

* Mehrfachantworten möglich.

In ca. der Hälfte der Fälle soll zudem besprochen werden, welche Risiken mit dem weiteren Fortgang (etwa einer Verfahrensabgabe) verbunden wären.⁶⁰ In dieser Hinsicht wird oft der Text der Meldungsabgabe mit dem Hinweisgeber abgestimmt, um deren ungewolltes Bekanntwerden so zu vermeiden. Relativ häufig geht es (damit zusammenhängend) im Übrigen darum, ob sich die Meldeperson bei anderen Behörden als Zeugin oder Zeuge zur Verfügung stellen würde.

Die oft recht große Bedeutung, die solche Folgekontakte mit der hinweisgebenden Person für die weitere Bearbeitung haben, wird in den Interviews immer wieder deutlich. Dort wird näher beschrieben, wie intensiv man die Vertraulichkeit und deren möglichen Wegfall mit der Meldeperson üblicherweise diskutiert. Teilweise bedarf es eines längeren und intensiveren Austausches, um mit der hinweisgebenden Person die Folgen, die eine Verfahrensabgabe für sie und die Weiterbearbeitung der Meldung haben kann, abzustimmen und ihr bei der Entscheidung, ob sie einer Abgabe und ggf. auch der Weitergabe ihrer persönlichen Angaben zustimmt, zu helfen. Dabei müssen die individuellen Risiken deutlich thematisiert werden – sei es mit Blick auf etwaige in-/formelle sanktionsförmige Reaktionen auf die Meldung oder wegen deren strafrechtsrelevanten selbstbelastenden Gehaltes (dazu, dass die dahingehende Entscheidung der Meldungsperson bei der Nicht-/Abgabe durch die Meldestelle berücksichtigt wird,

⁶⁰ Den hinweisgebenden Personen wird vor Augen geführt, dass es ihr Anliegen fördert, wenn sie sich zu einer Zeugenaussage bereit erklären, und dass unter Umständen schadet, wenn sie den Kontakt mit der Staatsanwaltschaft oder anderen Behörde verweigern (dazu, dass dies dort ein Untersuchungshindernis sein kann, siehe unten III.4.e)). Ihnen muss aber auch klar sein, dass ihre Identität bei offener Namensnennung nicht nur den staatlichen Institutionen, sondern (im Wege der Akteneinsicht) auch anderen Beteiligten bekannt werden kann. Das kann nach einer Meldungsabgabe auch bei zunächst aufrecht erhaltener Anonymität geschehen, weil bspw. die Staatsanwaltschaft von der Meldestelle die Preisgabe der persönlichen Angaben erzwingen kann (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 HinSchG) und die fraglichen Daten dann zum Aktenbestandteil werden. Darauf wird durch die Meldestelle hingewiesen.

siehe unten III.4.b)). Es wird aber ebenso darauf hingewiesen, dass es typischerweise verfahrensfördernd wirkt, wenn sich die Meldeperson zur Verfügung stellt.

d) Kontaktstörungen und deren Folgen

Angesichts der Bedeutung, die der Kontakt für die weitere Fallbearbeitung erlangen kann, gerät diese mitunter in Schwierigkeiten, wenn es zu Hindernissen bei der Kommunikation mit der Meldeperson kommt.⁶¹ Hierfür sind jene Konstellationen charakteristisch, in denen bei der Meldung von vornherein kein Folgekontakt mehr zugelassen wird und (wichtiger noch) bei denen die hinweisgebende Person auf die Versuche der Kontaktherstellung nicht reagiert. Häufig liegt dies daran, dass die Angelegenheit für sie mit der Meldung erledigt ist und sie deshalb gar nicht mehr in das System bzw. ihren dortigen „Briefkasten“ hineinschaut. Manchmal ist der Meldeperson aber auch die Gefahr der Identifizierung bewusst geworden, woraufhin sie sich faktisch zurückzieht. Dass Rückmeldungen oder Nachfragen aus diesen Gründen nicht abgerufen werden, ist, folgt man den Interviews, ein sehr häufiger Fall. In solchen Situationen kann es schwierig sein, die Stichhaltigkeit zu beurteilen und/oder einzuschätzen, ob das Verfahren bspw. auch mit Blick auf die zu wahrende Vertraulichkeit (und ihren ggf. drohenden Wegfall) an eine Behörde zur Weiterverfolgung abgegeben werden kann (näher unten III.4.b)).

In dieser Hinsicht können sich anonyme Meldungen als problematisch erweisen. An sich ist über das Meldeportal in der Regel mit anonymen hinweisgebenden Personen eine Kommunikation in komfortabler Weise möglich, so dass die Meldestelle auf diese Weise noch zusätzliche Informationen erlangen oder Abstimmungen vornehmen kann. Dies gilt jedenfalls seit Einführung des neuen Meldesystems, das auch bei anonymen Meldungen einen Rückkanal vorsieht (wohingegen dies früher nur über anonymisierte E-Mail-Anschriften funktionierte). Allerdings tritt die soeben erwähnte Problemlage, dass seitens der Meldepersonen auf die Kontaktaufnahme durch die Meldestelle nicht reagiert wird, gerade bei anonymen Hinweisen nicht selten auf. Aus diesem Grund sind anonyme Meldungen in der Meldestellenpraxis gelegentlich insofern „besonders“, als die Entscheidung über eine Abgabe gerade hier schwierig sein kann.⁶²

e) Kriterien der Meldungsprüfung

Nach § 28 Abs. 2 HinSchG hat die Meldestelle die Meldung zu überprüfen. Diese Prüfung ist in ihrem Umfang indes limitiert. Die Meldestelle muss hierdurch nur in die Lage versetzt werden, die fallkonkret richtige Maßnahme aus dem Katalog von §§ 29 Abs. 2, 31 Abs. 3 und 4 HinSchG (hier sog. „erledigen-

⁶¹ Selten treten auch umgekehrt gelagerte Problemlagen auf, etwa dass die Meldestelle mit Material und Informationen „geflutet“ wird oder dass die Meldeperson ihre Vorstellungen zum Umgang mit ihrer Meldung entschieden durchsetzen will.

⁶² Die Angaben in den Interviews waren speziell zu diesem Punkt aber nicht ganz einheitlich. Es gab auch Aussagen, dass Reaktionsbereitschaft nach anonymen Meldungen nicht geringer sei. Im Übrigen konnte auch kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Nicht-/Anonymität der Meldung und deren Erledigung (Abgabe oder Einstellung) festgestellt werden (Anhang – Tab. 7).

de Folgemaßnahme“) vornehmen zu können (zu den verschiedenen Varianten unten III.4.a)). Dafür ist festzustellen, ob der Anwendungsbereich des HinSchG eröffnet und die Meldung stichhaltig ist. Während sich der Anwendungsbereich aus § 1 Abs. 1 und § 2 HinSchG relativ klar ergibt, lässt das Gesetz das Stichhaltigkeitskriterium offen. Soweit ersichtlich existiert hierzu auch keine konkretisierende Judikatur. In der Literatur sind die Anforderungen, unter denen Stichhaltigkeit bejaht wird, umstritten.⁶³ Vor diesem Hintergrund wurde in der Praxis der Meldestelle eine eigene „Arbeitsdefinition“ entwickelt. Als stichhaltig gilt eine Meldung hiernach, wenn sie der für die weitere Untersuchung zuständigen Behörde ausreichend Anhaltspunkte und Möglichkeiten für Ermittlungen gibt.

Der sich daraus ergebende Maßstab für die Beurteilung des Meldungsinhalts ist allerdings immer noch relativ offen, was eine gewisse Flexibilität und Varianz in der Handhabung eröffnet. In den Interviews wird dies eingeräumt und von zusätzlich erforderlichen Erfahrungswerten oder einem Bauchgefühl gesprochen. Inwieweit diese Unterbestimmtheit zu interindividuell differierenden Fallbewertungen innerhalb der Meldestelle führt,⁶⁴ ist auf der Basis des vorliegenden Materials nicht festzustellen. In den Interviews zeichnete sich aber ab, dass das Stichhaltigkeitskriterium nicht bei allen Meldungen in gleicher Weise herangezogen wird. Vielmehr spielt dabei vor allem das Gewicht des Meldungsgegenstandes eine Rolle („großzügigere“ Stichhaltigkeitsbewertung bei schwereren Meldungsgegenständen). Auch berücksichtigt man, welche Erwartungen und Anforderungen die zu adressierende Behörde an eine „übernahmefähige Meldung“ nach den bisherigen Erfahrungen gezeigt hat (d.h. man ist je nach Empfängerbehörde mehr oder weniger „streng“).

f) Sonstige Maßnahmen in der Fallbearbeitung

Das Gesetz gibt der Meldestelle in § 29 Abs. 1 HinSchG einige Instrumente in die Hand, die für die Stichhaltigkeitsprüfung einsetzbar sind (hier sog. „aufklärende Folgemaßnahmen“). Dabei handelt es sich um das Recht, Auskünfte bei den dort genannten Anforderungsadressaten einholen zu können. Die Meldestelle macht von diesen Möglichkeiten aber nur ganz ausnahmsweise Gebrauch. In der Meldungstichprobe fand sich nur ein Fall mit einem Auskunftsverlangen, und in der gesamten Fallerfassung ergibt sich ein ähnliches Bild.

⁶³ Zum Meinungsstand Piovano in Krebs/Schatz 2024, § 28 Rn. 9ff.; vgl. auch die eher vagen Vorgaben bei Lieder/Wagner in Lieder/Ceesay 2025, § 17 Rn. 21ff.

⁶⁴ Nach der kriminalsoziologischen Forschung etwa zu staatsanwaltschaftlichen oder strafgerichtlichen Entscheidungen (Eisenberg/Kölbel⁸2024, § 28 Rn. 8ff., § 30 Rn. 71ff.) muss dies vermutet werden. Auch, dass die individuelle Strenge bei der Stichhaltigkeitsbewertung mit der aktuellen Arbeitsbelastung variieren kann (so die Aussage in einem Interview), ist nach diesem Forschungsstand erwartungsgemäß.

Fallerfassung – Tab. 7*

	2/2023	1/2024	2/2024	Summe
Auskunft von hinweisgebender Person verlangt	10	10	13	33
Auskunft vom Beschäftigungsgeber verlangt	2	3	0	5
Auskunft von Dritten verlangt	0	0	0	0
Auskunft von Behörden verlangt	0	0	0	0

* Zum Stichtag war bei 1032 Meldungen noch keine Folgemaßnahme erfolgt oder statistisch erfasst worden. Die Angaben beziehen sich also auf die anderen 1180 Meldungen. Die Fälle der Kategorie „Auskunft von hinweisgebender Person verlangt“ dürften im Übrigen allesamt Konstellationen der normalen Kontaktaufnahme (dazu oben III.2.c) darstellen. Üblicherweise werden diese Austauschprozesse von der Meldebehörde aber nicht als formale Folgemaßnahme eingestuft. Deshalb ist die Zahl in der Tabelle so gering. Weshalb bei den 33 Rückfragen anders vorgegangen wurde, ist unklar.

Der Grund für die praktische Bedeutungslosigkeit von § 29 Abs. 1 HinSchG liegt in der begrenzten „Clearing-Funktion“ der Meldestelle, die keine eigenen, tiefergehenden Untersuchungen der berichteten Sachverhalte vornehmen, sondern die eingehenden Meldungen bei deren Stichhaltigkeit an andere Behörden zur weiteren Aufklärung und Bearbeitung abgeben soll. Diese nähere Untersuchung selbst vorzunehmen, entspricht weder der gesetzlichen Aufgabe noch dem Selbstverständnis der Meldestelle. Für ihre eingeschränkte Aufklärungsaufgabe genügen in der Regel die Angaben der Meldeperson und deren rechtlich-tatsächliche Plausibilitätsprüfung. Gelegentlich nimmt man auch kleinere Recherchen im Internet vor (in der Stichprobe geschah dies bei 10 % der Meldungen).⁶⁵ Die Anforderung von Auskünften bei anderen Adressaten ist für den beschränkten Überprüfungsauftrag der Meldestelle dagegen entbehrlich oder nicht funktional. Sofern doch ein Bedürfnis nach vor allem fachlichen Informationen oder Hinweisen auf behördliche Erfahrungen, Handhabungen usw. besteht, sucht man nach pragmatischen Lösungen und zieht (nach den Angaben in einzelnen Interviews) informelle direkte Kontakte der formalen Auskunftsanforderung offenbar vor.

3. Beratung durch die Meldestelle

Neben den Meldungen obliegt der Meldestelle auch die meldungsunabhängige Beratungstätigkeit (§ 24 Abs. 2 S. 1 HinSchG). In der Alltagspraxis geschieht dies parallel zur Meldungsbearbeitung (teilweise an der Hotline, teilweise auf schriftlichem Wege). So wurden 2023 seit Aufnahme der Tätigkeit 139 Beratungen bis zum 31. Dezember registriert. 2024 waren es 817. Der sich hierin abbildende Anstieg ist indes zu relativieren. 2023 hat die Meldestelle deutlich mehr

⁶⁵ Dies geschieht an einem gesonderten Computer, damit nicht erkennbar ist, dass die fraglichen Internetseiten aus den Netzen des Bundes besucht wurden.

Beratungen durchgeführt, diese bis Ende Oktober aber noch nicht vollständig erfasst. Zu berücksichtigen ist ferner, dass Meldungen mit ganz offensichtlich fehlendem persönlichem Anwendungsbereich von ihr ab Oktober 2024 nicht mehr als Meldungs-, sondern als Beratungsfall behandelt und verzeichnet werden (dazu bereits oben III.1.a)). Dies trägt zu dem Anstieg der Werte ebenfalls bei.⁶⁶

Beratungskonstellationen, die durch diese Handhabung entstehen, werden standardisiert durchgeführt (Vordruck mit Hinweis auf Unzuständigkeit, ggf. ergänzt um Angaben zu den korrekten Ansprechpartnern). In den „echten“ Beratungsfällen, die auf Fragen und Beratungswünschen der an die Meldestelle herantretenden Personen beruhen, kommt es für Umfang und Inhalt auf die jeweiligen Anliegen an. Meist werden indes wiederkehrende Aspekte thematisiert (Ist der Fall etwas für die Meldestelle? Ist diese zuständig und was kann sie machen? Wie wird die Vertraulichkeit gehandhabt? Wie sehen die Schutzregelungen konkret aus?). Bisweilen geht die Beratung in eine Meldung über. Die fragliche Person wird dann gebeten, das Online-Meldeformular auszufüllen (vereinzelt wird der Fall auch gleich im telefonischen Beratungskontakt aufgenommen).⁶⁷

Die Erwartung des Gesetzgebers, die potenziellen Meldepersonen durch die Beratung zu den internen Meldestellen lenken zu können, wird dagegen nach Einschätzung der Meldestelle nur selten realisiert. Zwar wird in der Beratung regelmäßig auf die interne Meldeoption und die dortige Problemnähe hingewiesen, doch ist dieser Weg dann nur noch selten gewollt. Für die meisten Personen, die mit einem Beratungswunsch auf die Meldestelle zugehen, kommt allein eine externe und keine interne Meldung in Betracht. Ihnen fehlt es am Vertrauen in die internen Meldestellen oder sie haben bereits negative Erfahrungen gemacht oder eine Meldestelle ist in ihrer Organisation gar nicht vorhanden (etwa, weil es sich um ein kleines Unternehmen handelt).

4. Entscheidungspraxis der Meldestelle

a) Erledigung und formaler Abschluss

Das Gesetz sieht in §§ 29 Abs. 2, 31 Abs. 3 und 4 HinSchG (also in einer wenig systematischen Weise) eine Reihe von prüfungsabschließenden Entscheidungen der Meldestelle vor. Diese „erledigenden Folgemaßnahmen“ können im Falle einer Abgabe (an den Beschäftigungsgeber, die Staatsanwaltschaft oder eine andere Behörde) potenziell folgenhaltig sein (dazu unten III.4.d) bis III.4.f)). Bei den anderen Varianten handelt es sich durchweg um folgenlose Erledigungen, nämlich um den Abschluss in Form einer „Einstellung“ (unten III.4.b)).

⁶⁶ Januar bis September 2024 wurden durchschnittlich 50 Beratungen pro Monat registriert. Im letzten Quartal 2024 waren es durchschnittlich 124. Dieser sprunghafte Anstieg ist allein durch die neue Handhabung bei den Meldungen mit offensichtlich fehlendem Anwendungsbereich erklärlich.

⁶⁷ Die umgekehrte Konstellation, in der Meldungen in Beratungswünsche übergehen, tritt ebenfalls gelegentlich auf (insbesondere, wenn sich die Meldepersonen nach der Problemerkörterung mit der Meldestelle entscheiden, ihre Meldung nicht mehr aufrechtzuerhalten). Diese Fälle werden dann rückwirkend aus der Meldungsstatistik gelöscht und statistisch nur noch als Beratung erfasst.

Die Meldestelle kündigt eine solche Einstellung gegenüber der Meldeperson (falls diese einen Kontakt ermöglicht hat) in der Rückmeldung i.S.v. § 28 Abs. 4 HinSchG oder bei einem Folgekontakt an. Sie teilt also mit, eine Einstellungsentscheidung zu beabsichtigen und verbindet dies in der Regel mit einem Hinweis zu den fallkonkret geeigneten institutionellen Ansprechpartnern. Außerdem erhält die hinweisgebende Person die Gelegenheit zur Stellungnahme, Richtigstellung oder sonstigen Antwort. Der formale Abschluss des Verfahrens erfolgt dann erst nach einer gewissen Zeit und auch nur, wenn die Meldeperson gar keine Reaktion zeigt oder darin keinen Anlass gibt, die Entscheidung zu überdenken.⁶⁸ Im Falle nachgeschobener Informationen ist es aber möglich, dass die Meldungsbearbeitung doch noch fortgesetzt wird.

Gibt die Meldestelle den Fall ab, wartet sie mit dem formalen Abschluss ab, bis sie vom Abgabeadressaten darüber informiert wurde, ob und wie dieser in der Sache vorgegangen ist und entschieden hat. Unabhängig davon kommt es oft auch bei einer Abgabe dazu, dass die Meldestelle in der Sache weiter tätig wird. Das ist bspw. dort erforderlich, wo die Meldeperson trotz Abgabe des Falls an die Staatsanwaltschaft oder eine andere Behörde weiterhin anonym bleiben will und der Abgabepfänger die Meldestelle darum bittet, bei der hinweisgebenden Person weitere Informationen einzuholen (oder sie doch für die Preisgabe ihrer Identität zu gewinnen).⁶⁹ Überhaupt werden an die Meldestelle nach der Abgabe oft noch Nachfragen gestellt. Die Meldestelle ist in die Meldungsbearbeitung daher nicht nur bei der „Einstellung“, sondern auch nach einer Abgabe weiter latent und in etlichen Fällen auch effektiv eingebunden. Die „erledigende Folgemaßnahme“ stellt deshalb de facto eher eine Zwischenerledigung dar.

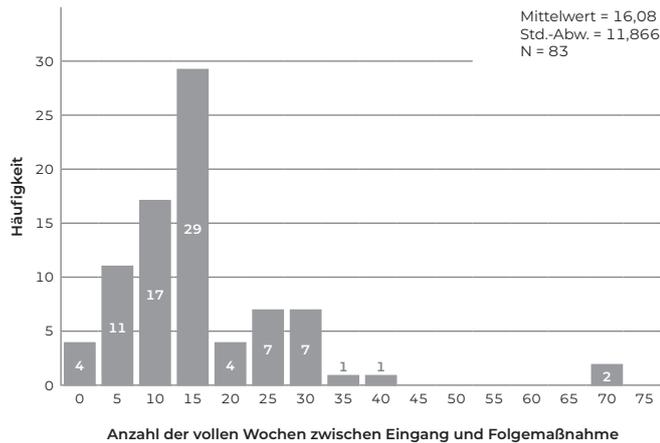
Wegen der Fallbelastung der Meldestelle dauert es häufig einige Zeit, bis die Erledigung erfolgen kann. In den Verfahren, in denen in der Stichprobe dazu Angaben gemacht wurden (83), verstrichen vom Meldungseingang bis zur „erledigenden Folgemaßnahme“ zwischen 0 und 70 Wochen mit einem Median von 13 und einem Mittelwert von 16 Wochen. Dabei hat die dreimonatige Rückmeldefrist in § 28 Abs. 4 HinSchG offenbar einen gewissen Orientierungswert. Jedenfalls betrug die Dauer bei sehr vielen, nämlich fast jedem zehnten Verfahren (darunter vermutlich v.a. „Einstellungen“) gerade 12 bzw. 13 Wochen.⁷⁰

⁶⁸ Nicht selten erfolgt der förmliche Abschluss im Arbeitsalltag hier erst verzögert, weil er keine sachliche Bedeutung für die Fallbearbeitung hat und auch die fristgebundene Rückmeldung nach § 28 Abs. 4 HinSchG schon erfolgt war.

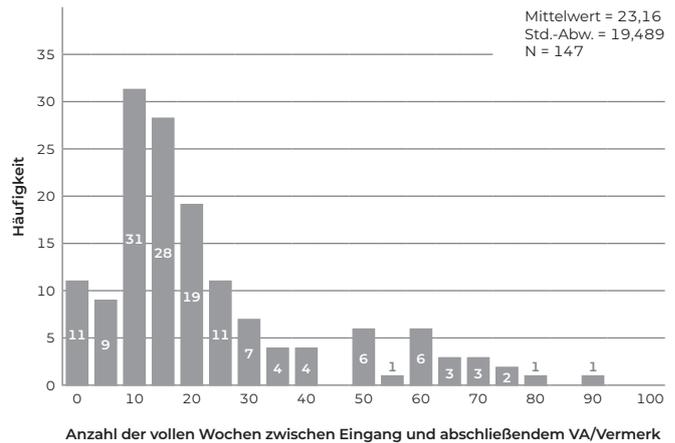
⁶⁹ Die in der Literatur geäußerte Kritik, dass es § 31 I iVm §§ 28 II 2, 29 II Nr. 4 HinSchG der Meldestelle erlaube, „sich nach der Weiterleitung einer Meldung an die zuständigen Ermittlungsbehörden einfach aus dem Verfahren zurückzuziehen“ (Gerdemann 2024, S. 173), bestätigt sich in der Praxis – unabhängig von der Frage, ob diese Norminterpretation wirklich zwingend ist – also nicht.

⁷⁰ Nicht berücksichtigt ist ein etwaiges Rechtsschutzverfahren. Bis zum Stichtag wurden sechs verfahrensabschließende Verwaltungsakte vor dem Verwaltungsgericht angefochten: in 2023 und 2024 waren es eine bzw. drei Klagen, in 2025 eine vor und eine nach dem Stichtag.

Stichprobe – Grafik 1



Stichprobe – Grafik 2



Wirklich beendet ist das Verfahren aber erst mit dem formalen Abschluss, der durch Verwaltungsakt erfolgt. Dieser wird (in Abhängigkeit von den vorliegenden Daten) zugestellt oder über den Kommunikationskanal des Meldesystems mitgeteilt. War die Meldung von der Meldestelle abgegeben worden, erhält die Meldeperson davor aber – anders als bei einer Einstellung – noch eine Ergebnismitteilung (§ 31 Abs. 6 HinSchG), in der über die erfolgten Maßnahmen des Abgabeempfängers informiert wird. Mitunter führt dies zu Reaktionen, die weitere Schritte erforderlich machen. Anderenfalls wird der Verwaltungsakt erlassen.

Dass die Meldestelle darauf warten muss, durch die Abgabeempfänger über den dortigen Verfahrensausgang ins Bild gesetzt zu werden, kann dazu führen, dass das Verfahren bei der Meldestelle lange Zeit unbeendet „liegt“. Auch muss wegen der entsprechenden Informationen teilweise nachgestoßen werden. Die Meldestelle stellt in solchen Konstellationen bei der Empfängerbehörde nach dem Ablauf von Wiedervorlagefristen immer wieder Sachstandsfragen. Der förmliche Abschluss erfolgt erst, wenn die Meldestelle schließlich Kenntnis vom externen Verfahrensausgang erlangt oder wenn sie erkennt, dass die fraglichen Mitteilungen aus rechtlichen oder sonstigen Gründen (anhaltend und trotz Nachfrage) dauerhaft ausbleiben werden.

In Fällen, in denen keine Kontaktmöglichkeit besteht, entfallen all diese Schritte. Hier schließt die Meldestelle den Vorgang durch Aktenvermerk förmlich ab. Betrachtet man unabhängig hiervon alle Fallkonstellationen (also die diversen Einstellungs- und Abgabeverläufe), liegt die Dauer bis zu den verschiedenen formal abschließenden Vorgängen bei den Verfahren, bei denen in der Stichprobe dazu Angaben gemacht werden (147)⁷¹, zwischen 0 und 91 Wochen mit einem Median von 16 und einem Mittelwert von 23 Wochen.

Die Dauer bis zum Abschluss verlängert sich in einigen Konstellationen in statistisch signifikanter Weise – nämlich bei Fällen mit anfänglich angenommener Sanktionsrelevanz (Anhang – Tab. 8), bei Abgabe an die Staatsanwaltschaft oder eine andere Behörde (Anhang – Tab. 9) sowie bei erfolgtem Kontakt zur Meldeperson während der Bearbeitung (Anhang – Tab. 10). Das ist jeweils erwartungsgemäß, weil die fraglichen Sachverhalte einer umfangreicheren Bearbeitung bedürfen und hier weitere Schritte erfolgen (anstelle einer abkürzenden Einstellung).

b) Häufigkeit und Varianten der folgenlosen Erledigung

Ein sehr großer Teil der Meldungen führt zu einem folgenlosen Abschluss. In der Fallerfassung der Meldestelle war bis zum Stichtag bei 1159 Meldungen bereits eine Zwischenerledigung erfolgt und erfasst.⁷² Dabei handelt es sich in fast 70 % um einen Abschluss des Verfahrens aus Mangel an Beweisen oder anderen Gründen. Dies beruht wiederum zumeist darauf, dass das HinSchG auf die Meldung bzw. Meldeperson nicht anwendbar ist oder die Stichhaltigkeit des gemeldeten Sachverhalts verneint wird. Quantitativ von besonderer Bedeutung ist, dass es der Meldung am Organisationsbezug fehlt, d.h. dass sie ohne Bezug zu einem Beschäftigungsverhältnis erfolgt. Die Konstellation ist häufiger als der fehlende sachliche Anwendungsbereich und die fehlende Stichhaltigkeit zusammen. Berücksichtigt man, dass Fälle mit offensichtlich fehlendem Anwendungsbereich inzwischen oft gar nicht mehr als Meldung, sondern Beratungsfall erfasst werden (oben III.1.a.) und 3.), muss der entsprechende Anteil am Arbeitsaufkommen der Meldestelle aber sogar noch höher gewichtet werden.

In der Praxis überhaupt keine Relevanz hat unter anderem der in § 31 Abs. 3 HinSchG eigens geregelte Fall, in dem der gemeldete Fall als geringfügig angesehen und das Verfahren deshalb abgeschlossen wird. Offenbar fehlt es bei bagatellari-schen Meldungsfällen (zu deren Häufigkeit oben III.1.d)), etwa

⁷¹ Dass die Zahl der Verfahren, deren Dauer bis zum formalen Abschluss benannt wird, größer ist als die der Verfahren mit Angaben zur Dauer bis zu Folgemaßnahmen, legt die Vermutung nahe, dass bei der Kodierung für eingestellte Verfahren die erstgenannte statt der zweitgenannten Variante genutzt wurde. Daher müssen die zeitlichen Angaben (insbesondere die Differenz zwischen beiden Werten) vorsichtig bewertet werden.

⁷² Abgabe an Beschäftigungsgeber (44), Abgabe an Behörde und Staatsanwaltschaft (291), Verweis an zuständige Stelle (17), Abschluss aus Mangel an Beweisen oder anderen Gründen (807).

bei Stichprobe – Tab. 8) regelhaft am Anwendungsbereich des HinSchG oder der Stichhaltigkeit, so dass es aus schon diesem

Grund (gewissermaßen auf einer früheren Prüfungsstufe) zur Einstellung kommt.

Fallerfassung – Tab. 8*

	2/2023	1/2024	2/2024	Gesamt	
				Anzahl	Anteil (%)
persönlicher Anwendungsbereich nicht eröffnet	61	212	66	339	15,3
sachlicher Anwendungsbereich nicht eröffnet	66	66	24	156	7,1
persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich nicht eröffnet	13	29	6	48	2,2
fehlende Stichhaltigkeit der Meldung	39	57	26	122	5,5
Weiterleitung an zuständige Stelle, § 31 II HinSchG	2	3	0	5	0,2
Geringfügigkeit der Meldung	1	0	0	1	0
Sachverhalt, zu dem bereits ein Verfahren abgeschlossen wurde; keine neuen Tatsachen, § 31 IV HinSchG	0	1	0	1	0
Rücknahme	14	21	11	46	2,1
sonstige Abschlussgründe	62	75	63	200	9,0
noch nicht abgeschlossen oder Abschluss noch nicht statistisch erfasst	152	280	862	1294	58,5
<p>* Die 807 Fälle, in denen ein Abschluss des Verfahrens aus Mangel an Beweisen oder anderen Gründen erfolgte, verteilen sich im Wesentlichen auf die oberen acht Kategorien in der Tabelle. Dass deren Summe nur bei 718 liegt, beruht auf einer Gruppe an Einstellungen, die unter den sonstigen Abschlussgründen erfasst werden (dazu sogleich näher im Text: Abgabe aus Gründen des Vertraulichkeitsschutzes nicht möglich). Außerdem ist davon auszugehen, dass die Abschlussgründe noch nicht in allen durch „Einstellung“ abgeschlossenen Verfahren statistisch erfasst worden sind. Dieser Schritt erfolgt im Arbeitsalltag teilweise erst verzögert, weil er nur noch regulatorische und keine sachliche Bedeutung für die Fallbearbeitung hat. Aus demselben Grund decken sich auch die Angaben zu Meldepersonen, die in keinem Zusammenhang zum Beschäftigungsgeber stehen (oben Fallerfassung – Tab. 3: 448), nicht mit dem Abschlussgrund „persönlicher Anwendungsbereich nicht eröffnet“.</p>					

Die Notwendigkeit einer folgenlosen Erledigung kann sich auch bei Meldungen ergeben, die in den Anwendungsbereich des HinSchG fallen und stichhaltig sein könnten, wenn die hinweisgebende Person ergänzende Informationen liefern würde. Wo dies jedoch unterbleibt, kann das (wie der Meldeperson auch angekündigt wird) zur Einstellung führen.

Doch selbst bei bereits stichhaltigen Meldungen aus dem Anwendungsbereich des HinSchG kann die an sich naheliegende Abgabe des Falles an die Staatsanwaltschaft oder eine andere Behörde aus verschiedenen Gründen unterbleiben:⁷³ So hatte die Meldeperson vor ihrer externen Meldung manchmal schon alle sinnvollen Schritte ergriffen. Bisweilen kann der Meldungsgegenstand zwar eine rechtlich relevante Problemlage betreffen, ohne dass dafür aber auch eine öffentlich-rechtliche Reaktion und/oder eine zuständige öffentliche Institution vorgesehen ist. Es fehlt dann namentlich an einer Aufsichtsbehörde und an der Sanktionsbewehrung des gemeldeten Rechtsverstoßes (wie bspw. bei wettbewerbsrechtlichen Sachverhalten, für die es allein zivilrechtliche Abhilfemöglichkeiten gibt).⁷⁴ Der Hauptfall besteht indes im Vertraulichkeitsschutz, namentlich in Fällen, in denen die Meldeperson die Gefahr, dass durch eine Abgabe an eine Behörde oder die Staatsanwaltschaft ihre Identität bekannt werden könnte, nicht tragen will. Solche Risiken können bei einer Abgabe auch dann bestehen, wenn die Identität der hinweisgebenden

Person dabei nicht genannt wird. Denn häufig enthält der gemeldete Sachverhalt bestimmte Elemente, anhand derer die meldende Person identifiziert werden kann (sog. Rückschlussinformationen).⁷⁵

Der Wunsch der Meldeperson, als solche im weiteren Verfahren keineswegs namentlich bekannt zu werden, kann ein Grund für die Meldestelle sein, den Fall einzustellen und nicht abzugeben. Ebenso verhält es sich dort, wo die Vertraulichkeitsproblematik mit der Meldeperson gar nicht geklärt werden kann, weil sie auf Nachfragen nicht reagiert oder gar keinen Folgekontakt mit der Meldestelle zugelassen hatte (zu diesen Varianten siehe auch jeweils näher oben III.2.d)). Die Meldestelle geht auch in solchen Sachlagen davon aus, dass das Interesse der hinweisgebenden Person, nicht offen handeln zu wollen, zu berücksichtigen ist. Außerdem hat die Meldestelle die Erfahrung gemacht, dass manche Behörden (v.a. Staatsanwaltschaften) bei der Untersuchung von weitergegebenen Meldungsinhalten, bei denen ihr die Meldeperson nicht mitgeteilt wird, ohnehin zurückhaltend sind (unten III.4.e)). In allen Fällen, in denen ein mehr oder weniger akuter Konflikt mit dem Vertraulichkeitsschutz auftreten kann – also immer dann, wenn die hinweisgebende Person die Möglichkeit, dass ihre Identität bekannt wird, nicht eigens akzeptiert –, nimmt die Meldestelle deshalb eine Abwägung zwischen der Bedeutung des Meldegegenstandes und den möglichen Risi-

⁷³ In Fallerfassung – Tab. 7 werden diese Fälle (ebenso wie die realisierten Abgaben) bei den sonstigen Abschlussgründen erfasst.

⁷⁴ In der Stichprobe betrifft dies acht Fälle (siehe sogleich Stichprobe – Tab. 11).

⁷⁵ Bsp.: Die Materie wurde von der Meldeperson bereits intern vorgebracht. Oder es handelt sich um Sonderwissen, über das nur ein sehr kleiner Kreis verfügt.

ken für die Meldeperson vor. Eine Abgabe erfolgt dann nur bei gewichtigen, überindividuell relevanten Missständen oder in Fällen, bei denen eine gesetzliche Anzeigepflicht besteht (etwa § 138 StGB).

c) Häufigkeit und Varianten der potenziell folgenhaltigen Erledigung

All diese verschiedenen Konstellationen prägen die Erledigungsstruktur. Nach der Fallerfassung der Meldestelle hat diese bis zum Stichtag in 342 Fällen eine der verschiedenen Abgabeformen gewählt (dazu sogleich III.4.d) bis f)). Sie ging also bei 342 Meldungen davon aus, dass „an der Sache etwas dran“ und eine Weiterverfolgung nicht ausgeschlossen ist. Ungeachtet der eben genannten besonderen Konstellationen (in denen die Weiterverfolgung der Meldung ausscheidet, obwohl an ihr „etwas dran“ ist), ist das Aufkommen an Fällen, an denen „nichts dran“ oder für die die Meldestelle jedenfalls unzuständig ist, deutlich größer. Das Verhältnis der genannten 342 Meldungen zu den 807 Verfahren, die aus Mangel an Beweisen oder anderen Gründen folgenlos abgeschlossen wurden, lautet 1:2,4.⁷⁶ Diese Verteilung der verschiedenen Erledigungsformen zeigt sich prinzipiell auch in der Stichprobenauswertung (Verhältnis 1:2,1). Generell überwiegen auch hier mit mehr als der Hälfte aller abgeschlossenen Verfahren die Einstellungen (v.a. mangels Stichhaltigkeit oder Eröffnung des Anwendungsbereichs). Die Abgabe an die StA oder eine andere Behörde oder den Beschäftigungsgeber fand nur in 53 Fällen (bzw. bei ca. 28 % der 189 abgeschlossenen Verfahren) statt.

Stichprobe – Tab. 11*

	Anzahl	Anteil (%)
Verweis an eine zuständige Behörde	6	2,2
Abgabe des Verfahrens an StA	21	7,7
Abgabe des Verfahrens an andere Behörde	25	9,2
Kontaktierung des Beschäftigungsgebers	7	2,6
Abschluss weil persönlicher/sachlicher Anwendungsbereich nicht eröffnet darunter	93	34,2
nur § 2 Abs. 1 Nr. 1 HinSchG denkbar, aber deutlich unter Strafbarkeitsgrenze	3	3,2
nur § 2 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG denkbar, aber nicht bußgeldbewehrt	8	8,6
kein beruflicher Zusammenhang	46	49,5
sonstige Gründe/keine Angabe	36	38,7
Abschluss mangels Stichhaltigkeit oder mangels Beweises	17	6,3
Rücknahme der Meldung	4	1,5
sonstige Erledigung	15	5,5
Verfahren läuft noch	83	30,5
keine Angabe	1	0,4
Gesamt	272	100,0

* Die bei Fn. 60 behandelten Konstellationen sind in der Tabelle in den beiden Kategorie für „sonstige“ enthalten.

d) Sonderfall: Kontaktierung bzw. „Abgabe“ an Beschäftigungsgeber

Die Kontaktierung des Beschäftigungsgebers, d.h. die Abgabe der Meldung an die meldungsbetroffene Organisation stellt eine gelegentlich gewählte Erledigungsform der externen Meldestelle dar. Der Fallerfassung zufolge ging man im 2. Halbjahr 2023 und in den beiden Halbjahren von 2024 in 11, 27 und 6 Fällen in dieser Weise vor.⁷⁷

Die Meldestelle nutzt diesen Weg, wenn aus ihrer Sicht ein Abstellen des Verstoßes bzw. Problems durch die Kooperation mit dem Beschäftigungsgeber erreichbar ist. Es handelt sich hierbei also um eine Form der unmittelbaren Missstandsklärung. Der häufigste Anwendungsfall ergibt sich (oder ergab sich jedenfalls) bei Organisationen, in denen die Einrichtung einer internen Meldestelle (entgegen § 12 HinSchG) ganz unterblieben war⁷⁸ oder in denen diese schlecht funktionierte (keine Vertraulichkeit; erfolgende Sanktionierung von Meldepersonen). Hier wie auch sonst scheidet die Kontaktierung aus Sicht der Meldestelle allerdings aus, wenn die Meldeperson damit nicht einverstanden ist und/oder wenn für sie dadurch ein Risiko entsteht (wie etwa dort, wo sie bspw. durch ihr früheres Verhalten für den Arbeitgeber leicht auszumachen wäre).

Kommt die Organisation der Aufforderung der Meldestelle nach (etwa durch Einrichtung der internen Meldestelle), tendiert diese dazu, den Fall abzuschließen (nach einem Nachweis des Beschäftigungsgebers oder einer Nachfrage beim

⁷⁶ Das ist keine Folge der zahlreichen anonymen Meldungen, da diese keine Besonderheiten aufweisen (siehe dazu auch Fn. 62).

⁷⁷ Siehe auch eben Stichprobe – Tab. 11.

⁷⁸ In der ersten Zeit nach Verstreichen der in § 42 HinSchG genannten Frist sollte den Organisationen auf diese Weise auch die Gelegenheit gegeben werden, das Problem sanktionsfrei zu beheben.

Hinweisgeber). Falls der Beschäftigungsgeber dagegen nicht reagiert oder den Mangel fortbestehen lässt (was in der Praxis offenbar kaum geschieht), kann die Meldestelle den Fall grundsätzlich immer noch anderweitig erledigen, insbesondere durch Abgabe an eine Behörde. In den besagten Fällen, in denen sich die Meldung auf Mängel des organisationsinternen Meldesystems bezieht, stellt sich dann allerdings die in der Praxis problematische Frage, welche Behörde für die Verfolgung der fraglichen Ordnungswidrigkeit (§ 40 Abs. 2–6 HinSchG) zuständig ist.⁷⁹ In dieser Hinsicht wird in den Interviews eine oft sehr unbestimmte Regelungslage in den Bundesländern beklagt.

e) Insbesondere: Abgabe an die Staatsanwaltschaft

An die Staatsanwaltschaft werden jene Meldungen abgegeben, die aus Sicht der Meldestelle in strafrechtlicher Hinsicht weiterbearbeitungswürdig und -fähig sind (weil man den beruflichen Zusammenhang i.S.v. § 1 HinSchG sowie die stichhaltige strafrechtliche Relevanz der Meldung bejaht). Außerdem muss die bereits mehrfach angesprochene Vertraulichkeitsproblematik mit der Meldeperson abgeklärt worden sein. Abgaben ohne deren Zustimmung sind daher sehr selten (oben bei III.2.d) und bei III.4.b)). Eine Weitergabe von Meldungen, bei denen die hinweisgebende Person der Preisgabe ihrer Identität nicht zugestimmt (oder bei denen sie ihre Identität nie mitgeteilt) hat, erfolgt durch anonymisierte Umschreibung des Meldungssachverhalts. Dies führt nach den Erfahrungen der Meldestelle jedoch vielfach zu Irritationen bei der adressierten Staatsanwaltschaft, teilweise auch zur Zurückhaltung gegenüber einer Ermittlungsaufnahme.⁸⁰ Von etlichen Ermittlungsbehörden wird erwartet, bei der hinweisgebenden Person „nachhaken“ und/oder diese in die Zeugenrolle einbinden zu können, so dass weitergeleitete, anonym gemeldete Sachverhalte als „schwierig“ gelten.

Die Schwierigkeiten bestehen allerdings auch objektiv – etwa bei Abgaben, in denen die Meldestelle zu einer vertraulichkeitsschützenden Sachverhaltsschilderung gezwungen ist. Das Problem, dass bei anonymisierter Meldungsabgabe für die Staatsanwaltschaft oftmals kaum ein Ansatzpunkt für die eigenen Ermittlungen ersichtlich ist, verstärkt sich noch durch die weiteren Vertraulichkeitspflichten, die nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 HinSchG hinsichtlich aller anderen Personen mit Meldungsbezug zu beachten sind.⁸¹ Da die so erforderliche Verfremdung für Unverständnis bei den Abgabeadressaten

sorgen kann, ist die Meldestelle dazu übergegangen, in Fällen, die von ihr als geeignet und mit § 9 Abs. 4 Nr. 3 HinSchG vereinbar eingeschätzt werden, zumindest die fragliche Organisation zu benennen. Dies betrifft etwa Sachverhalte, in denen die Empfängerbehörde ihre Zuständigkeit sonst gar nicht beurteilen kann.

Ungeachtet der genannten alltagspraktischen Probleme erfolgt eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft nicht ganz selten; sie stellt insgesamt aber einen Ausnahmefall dar. Bezogen auf die Gesamtheit der eingegangenen Meldungen fand dies bislang nur bei ca. 5 % statt. Dabei ist indes zu berücksichtigen, dass eine entsprechende Abgabe bei weiteren, derzeit noch bearbeiteten Meldungen hinzukommen wird.⁸² Bezogen auf die 1159 Verfahren, in denen bis zum Stichtag eine Zwischenerledigung im System erfasst wurde,⁸³ liegt der Wert bei 9,3 %.

Fallerfassung – Tab. 9

	2/2023	1/2024	2/2024	Gesamt
Anzahl Verfahren, die an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden	41	32	35	108
Ermittlungen eingeleitet	26	15	7	48
Ermittlungen nicht eingeleitet	13	2	4	19
Ermittlungseinleitung unbekannt	2	15	24	41

Allerdings nimmt die Staatsanwaltschaft nur bei einem Teil der abgegebenen Meldungen die Ermittlung dann auch auf. Zu einem „folgenreichen“ Strafverfahren – d.h. zu Anklagen, Verurteilungen oder anderen sanktionsgerichteten Maßnahmen – ist es bislang überhaupt noch nicht gekommen. In der Regel bestätigt oder verdichtet sich die Verdachtslage aus Sicht der Staatsanwaltschaft nicht. Informationen über die Beendigung des Ermittlungsverfahrens liegen der Meldestelle aber lediglich in 25 Fällen vor. Generell sind die Angaben sowohl zur Nicht-/Aufnahme der Ermittlungen als auch zu deren Ergebnis (bzw. zur staatsanwaltschaftlichen Entscheidung) vorläufig, weil am Stichtag die Vor-/Ermittlungen noch laufen und/oder die entsprechenden Mitteilungen noch ausstehen können.

⁷⁹ Maßgeblich ist § 36 Abs. 1 Nr. 2 OWiG. Die gängigen Kommentierungen zum HinSchG äußern sich zu den damit zusammenhängenden Fragen (soweit ersichtlich) nicht vertieft (wenn überhaupt).

⁸⁰ Dies ist bereits Gegenstand der Medienberichterstattung geworden. Vgl. <https://www.hessenschau.de/gesellschaft/trotz-gesetz-staatsanwaltschaft-fulda-wollte-identitaet-von-anonymem-hinweisgeber-erfahren-v1,staatsanwaltschaft-whistleblower-100.html> und <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/hinweisgeberschutz-anonym-strafanzeige-ermittlungsverfahren-staatsanwalt-whistleblower> (Aufruf jeweils vom 11.5.2025).

⁸¹ Dazu, dass dies auch juristische Personen betrifft, die am Missstand unbeteiligt und nur in sonstiger Weise betroffen sind (etwa als beruflicher Kontext), vgl. bspw. Lieder/Wagner in Lieder/Ceesay 2025, § 8 Rn. 12, 14f.

⁸² Zu den weiteren Gründen für die Differenz gegenüber den deutlich zahlreicheren Verfahren, bei denen in der Meldung und der vorläufigen Meldungsbeurteilung von einer Straftat ausgegangen wird, siehe oben bei Stichprobe – Tab. 7.

⁸³ Siehe Fn. 72.

Fallerfassung – Tab. 10

	2/2023	1/2024	2/2024	Gesamt
Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft beendet	16	8	1	25
Beendigungsgrund				
– aufgrund mangelnder Beweise	13	8	1	22
– aus anderen Gründen	2	0	0	2
– zu einem Gerichtsverfahren geführt	0	0	0	0
– zu Geld- oder anderen Strafen geführt	0	0	0	0
– zu Einziehungsmaßnahmen geführt	0	0	0	0
– anderes Untersuchungsergebnis	1	0	0	1

Bei der Stichprobenauswertung ergab sich im Übrigen dasselbe Muster (bei allerdings naturgemäß kleineren Zahlen). Von den 21 Fällen, in denen die Meldestelle das Verfahren an die Staatsanwaltschaft bislang abgegeben hatte (11,2 % aller zwischenerledigten Verfahren⁸⁴), wurde sie bis zum Erhebungszeitpunkt nur in etwas mehr als der Hälfte über die Nicht-/Aufnahme der Ermittlungen informiert. Verfahrensergebnisse waren ihr hierbei in keinem Fall bekannt. Zu der naheliegenden Frage, aus welchen Gründen von der Staatsanwaltschaft nur ein Teil der Meldungen zum Anlass von Ermittlungen genommen und hiervon bislang keines zu einer Anklage geführt wurde, kamen in den Interviews durchaus Vermutungen zur Sprache. Auch war eine gewisse Verwunderung spürbar. Wirklich zu beurteilen ist dies für die Meldestelle aber nicht.

f) Insbesondere: Abgabe an andere Behörden

An Ordnungs- und Aufsichtsbehörden wird durch die Meldestelle deutlich häufiger als an die Staatsanwaltschaft abgegeben (in 16,4 % der am Stichtag zwischenerledigten Fälle). Eine solche Abgabe, bei der die Meldung behördlich nicht-strafrechtlich weiteruntersucht werden soll, erfolgt (soweit dies in der Fallerfassung registriert und konkret differenzierbar ist) v.a. bei den folgenden Rechtsgebieten: Umweltschutz (7), Datenschutz (10), Arbeitsschutz (21).

Allerdings wird erneut nur bei einem begrenzten Teil der abgegebenen Meldungen durch die Behörde auch eine Ermittlung aufgenommen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Meldestelle hierüber bis zum Stichtag auch nur in ca. 42 % der abgegebenen Fälle informiert wurde. Dabei fehlt ihr (wie bei der Abgabe an die Staatsanwaltschaft) teilweise auch bei lange zurückliegenden Abgabefällen die Kenntnis über das behördliche Vorgehen.⁸⁵

⁸⁴ Siehe oben Stichprobe – Tab. 11.

⁸⁵ An dieser Stelle sind indes auch die Verschwiegenheitspflichten berücksichtigen, denen manche Empfängerbehörden unterliegen und die diese an einer Information der externen Meldestelle des Bundes hindern. Ins Gewicht fällt dies insbesondere bei Finanzbehörden (§ 30 AO).

Fallerfassung – Tab. 11

	2/2023	1/2024	2/2024	Gesamt
Verfahren, die an die Behörden abgegeben wurden	48	71	71	190
Ermittlungen eingeleitet	17	32	18	67
Ermittlungen nicht eingeleitet	6	5	2	13
Ermittlungseinleitung unbekannt	25	34	51	110

Aufgenommene behördliche Ermittlungen scheinen außerdem auch nur selten Konsequenzen zu haben (und stattdessen in der Regel eingestellt zu werden). „Folgenreich“ im Sinne einer Sanktion war – bis zum Stichtag – lediglich ein Verfahren. Etwas häufiger ergreift die Behörde sonstige regulatorische Maßnahmen (Auflagen usw.). Allerdings ist hierbei erneut zu berücksichtigen, dass sich das Bild durch Verfahrensabschlüsse und/oder Mitteilungen nach dem Stichtag noch etwas verschieben kann.

Fallerfassung – Tab. 12

	2/2023	1/2024	2/2024	Gesamt
Ermittlungsverfahren der Behörde beendet	6	14	5	25
Beendigungsgrund				
– aufgrund mangelnder Beweise	1	3	1	5
– aus anderen Gründen	3	8	2	13
– zu einem Gerichtsverfahren geführt	0	0	0	0
– zu Geld- oder anderen Strafen geführt	0	1	0	1
– zu Einziehungsmaßnahmen geführt	0	0	0	0
– anderes Untersuchungsergebnis	2	2	2	6

Diese Feststellungen bestätigten sich überwiegend in der Stichprobenauswertung. Von den 25 Fällen, in denen die Meldestelle das Verfahren an eine andere Behörde bislang abgegeben hatte (13,3 % aller zwischenerledigten Verfahren⁸⁶), wurde sie bis zum Erhebungszeitpunkt nur in etwas mehr als der Hälfte über die Nicht-/Aufnahme der Ermittlungen informiert. Sanktionsförmige Verfahrensergebnisse waren ihr hierbei in keinem Fall bekannt.

⁸⁶ Siehe oben Stichprobe – Tab. 11.

Stichprobe – Tab. 13

	Anzahl	Anteil (%)
Abgabe des Verfahrens an Behörde	25	100,0
darunter		
keine Ermittlungen eingeleitet	2	8,0
Einleitung von Ermittlungen unbekannt/ keine Angaben	10	40,0
Ermittlungen aufgenommen	13	52,0
darunter		
<i>noch laufend/Abschluss unbekannt/ keine Angaben</i>	11	84,6
<i>beendet und sanktionsartige Reaktion</i>	0	0
<i>beendet und sonstige Reaktion</i>	2	15,4

5. Positionen zum rechtlichen und institutionellen Handlungsrahmen

Die Erfahrungen der Referentinnen und Referenten mit der Meldungsbearbeitung haben Implikationen für einige Regelungselemente im HinSchG, die bei dessen Entstehung für rechtspolitische Diskussionen gesorgt hatten. Das betrifft bspw. die Möglichkeit der hinweisgebenden Person, zwischen internen und externen Meldungen wählen zu können (was zwar der RiL (EU) 2019/1937, nicht aber der früheren deutschen Rechtslage entspricht). Ebenso verhält es sich bei der Option anonymer Meldungen, die weder durch die Richtlinie noch (von spezialgesetzlichen Ausnahmen abgesehen) durch das nationale Recht eingefordert wird (§ 27 Abs. 1 S. 4 HinSchG).

Das Wahlrecht wird von den Referentinnen und Referenten als funktional empfunden, weil es aus ihrer Sicht bei einer bestimmten Gruppe von Meldepersonen gute Gründe gibt, sich direkt an die externe Meldestelle zu wenden (siehe dazu auch oben III.3.). Das gilt in ähnlicher Weise für die Anonymitätsoption. Das Verständnis für die Entscheidung, die eigene Person nicht als Hinweisgeberin oder Hinweisgeber ‚outen‘ zu wollen, ist in der Meldestelle groß. Hierfür (wie für die Akzeptanz des Wahlrechts) scheint wesentlich sein, dass man in der Fallbearbeitung immer wieder auch mit Personen konfrontiert wird, die von negativen individuellen Folgen früherer Meldeversuche betroffen waren (oben III.1.b)). Hinzu kommt, dass die Unterschiede in der Bearbeitung anonymer und offener Meldungen als gering angesehen werden.

Dagegen werden mit Blick auf das Stufenverhältnis zur Offenlegung gewisse Unklarheiten wahrgenommen. Der Gang an die Presse wird vom Gesetz u.a. erlaubt, wenn auf eine externe Meldung „innerhalb der Fristen für eine Rückmeldung nach § 28 Absatz 4 keine geeigneten Folgemaßnahmen nach § 29 ergriffen wurden“ (§ 32 Abs. 1 Nr. 1a HinSchG). Zugleich verlangt das Gesetz von den Referentinnen und Referenten innerhalb der fraglichen Frist (§ 28 Abs. 4 HinSchG) gar nicht unbedingt eine schon erfolgte Folgemaßnahme, sondern lediglich eine Information, in der der hinweisgebenden Person der Stand der Meldungsbearbeitung und die Überlegungen zu weiteren Schritten mitgeteilt werden. Dass § 32 Abs. 1 Nr. 1a HinSchG insofern indirekt zur Beschleunigung drängt, wird als unglückliche Regelungskonstruktion angesehen. Allerdings sind hieraus bislang noch keine schweren Konflikte und auch keine Offenlegungen erwachsen.

Andere rechtspolitische Debatten zum HinSchG beziehen sich (bis heute) auf dessen sachlichen Anwendungsbereich. Die Kritik richtet sich dabei v.a. gegen die gesetzlich vorgesehenen Geltungsausnahmen – namentlich bei organisationsinternen Missständen, die nicht rechtswidrig und/oder nicht sanktionierbar, aber von öffentlichem Interesse sind,⁸⁷ und bei Verschlussachen oder Materien mit Relevanz für die nationale Sicherheit (§ 5 Abs. 1 HinSchG).⁸⁸ Diesen zweitgenannten Bereich erlebt man in der Meldestelle als selten virulent werdend (wobei man zugesteht, dass sich das Ausbleiben entsprechender Regelungen auch mit der gesetzlichen Regelung erklären könnte). Ein vordringliches Änderungserfordernis sieht man hier deshalb nicht. Bei den formal rechtmäßigen bzw. nicht sanktionierbaren Problemlagen lehnt man – obwohl für das dahingehende Meldebedürfnis ausdrücklich auch Verständnis aufgebracht wird – eine Erweiterung des Anwendungsbereichs sogar ausdrücklich ab. Die spezifischen Merkmale der besagten Probleme (formale Rechtmäßigkeit oder Sanktionslosigkeit) brächten es gerade mit sich, dass die Verfahren von der Meldestelle nur eingestellt und nicht weitergegeben werden könnten, so dass eine Meldemöglichkeit folgenlos bliebe.⁸⁹

Ein dezidiert Nachregelungsbedarf wird für jene Fälle gesehen, in denen die Meldung bei der falschen externen Meldestelle gemacht wird, während eigentlich eine andere Stelle allein oder vorrangig zuständig ist (also die des BKartA, der BaFin oder die nach § 4 Abs. 1 HinSchG sektorspezifisch zuständigen Stellen).⁹⁰ Hier bedürfe es eines klareren Rechtsrahmens für die Abgabe des Falles, gerade hinsichtlich der Weitergabe personenbezogener Daten. Das HinSchG in seiner derzeitigen Fassung wird von den Mitarbeitenden der Meldestelle in dem Sinne „streng“ ausgelegt, als man darin für die Übermittlung der individuellen Angaben zur Meldeperson keine Rechtsgrundlage – also keine datenschutzrechtliche und die Vertraulichkeitspflicht durchbrechende Genehmigung – sieht.⁹¹ Soweit die hinweisgebende Person nicht kooperiert,⁹² könne mit ihr daher auch noch nach der Abgabe an die zuständige Meldestelle nur in dem von ihr gewählten Meldesystem kommuniziert werden, so dass die unzuständige, aber angesprochene Stelle in die Kommunikation zwischen der zuständigen Stelle und dem Hinweisgeber eingebunden

⁸⁷ Dies betrifft etwa AGG-Verstöße, die nicht sanktionsbewehrt sind (siehe dazu Rieger 2025, S. 345f.).

⁸⁸ Aus der kritischen Literatur Brockhaus u.a. 2022, S. 3ff.; Kölbel/Herold 2022a, S. 388ff.; Thönnies 2023, S. 1048ff.; Gerdemann 2024, S. 172.

⁸⁹ Aus diesem Grund wird es umgekehrt als unglücklich empfunden, dass das HinSchG in einigen Rechtsbereichen, in denen es an öffentlich-rechtlichen Reaktionsmöglichkeit fehlt (oben III.4.b)), anwendbar ist und sich die Meldestelle damit auseinandersetzen muss, ohne den Fall zur Weiterbearbeitung abgeben zu können: „Womit ich ehrlich gesagt mehr Schwierigkeiten habe, insgesamt, dass es da im Anwendungsbereich Sachen gibt, für die es eigentlich keine passende Folgemaßnahme gibt, die im Anwendungsbereich drin sind, also gerade im Bereich des Verbraucherschutzes (...)“.

⁹⁰ Zur Häufigkeit siehe oben Fn. 41 und Fallerfassung – Tab. 8.

⁹¹ Dafür, schon die Weitergabe von der Zustimmung der hinweisgebenden Person abhängig zu machen, etwa BT-Drs. 20/3442, 89; Schladebach/Meyden in Lieder/Ceasay 2025, § 31 Rn. 16.

⁹² Konkret ist es denkbar, dass die Meldeperson ihre Meldung zurücknimmt und bei der zuständigen Stelle neu anbringt oder dass sie der Weitergabe ihrer Daten zustimmt. Daran fehlt es aber, wenn sie auf entsprechende Anfragen gar nicht oder ablehnend reagiert.

bleiben muss. Dass der Kontakt dann gleichsam über mehrere Stationen erfolgen muss, ist aus Sicht der externen Meldestelle aufwändig, umständlich und an sich unnötig.

Als Ärgernis wird schließlich die Bußgeldbewehrung der individuellen Vertraulichkeitspflichten empfunden (§ 40 Abs. 3 und Abs. 4 HinSchG). Die Meldestelle sieht sich hiervon latent bedroht (da ein entsprechender Fehler immer im Bereich des Möglichen liegt). Mit unterschiedlichen Akzenten wird die im Gesetz vorgesehene Sanktion, die (anders als bei internen Meldestellen im privaten Sektor) das ohnehin bestehende Disziplinarrecht ergänzt, als unnötig und ungerecht, mitunter auch als unstimmig (bzgl. der Selbstbelastungsfreiheiten) oder dysfunktional (etwa mit Blick auf die Personalgewinnung) empfunden. Bisweilen wird auch darauf hingewiesen, dass die Regelung kein Vertrauensausdruck sei.

6. Selbstverständnis

Soweit es darum geht, ob die externe Meldestelle wesentliche Beiträge zur Aufdeckung, Verfolgung und Behebung rechtsrelevanter organisationsinterner Missstände erbringt, kommt in einigen Interviews eine zurückhaltende Sicht zum Ausdruck. Dies beruht auf der Wahrnehmung, dass die Anzahl der Problemlagen, deren Bearbeitung zu rechtlichen Konsequenzen geführt hat, ebenso wie deren Wichtigkeit begrenzt zu sein scheint. Zugleich ist es, worauf andere Stimmen hinweisen, für diese Frage aber auch noch sehr früh. Unter dieser Einschränkung zeigt sich indes eine gewisse Skepsis mit Blick auf die regulatorischen Effekte. Dass die Existenz und Tätigkeit der externen Meldestelle gewissermaßen individual- und generalpräventive Effekte mit sich bringen und so auf die Normkonformität von Unternehmen und anderen Organisationen hinwirken könnte, wird allenfalls vorsichtig vermutet. Dies hängt aber natürlich auch damit zusammen, dass diese Frage nur spekulativ und nicht anhand eigener Beobachtungen beurteilt werden kann.

In der Selbstwahrnehmung des Meldestellenteams scheint alles in allem der Aspekt einer spezifischen Hilfsfunktion im Vordergrund zu stehen, weil man diverse Unterstützungsleistungen für potenzielle und tatsächliche Meldepersonen erbringt. Von deren Bedürfnissen und Wünschen können einige zumindest teilweise erfüllt werden. Die Unterstützung beginnt damit, überhaupt als ein Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen. Hinzu kommt bei Bedarf eine meldungs- und situationsbezogene Beratung, die auch mit Blick auf die verschiedenen Vorgehensoptionen und die damit verbundenen Konsequenzen für die „Sache“ und die hinweisgebende Person erfolgt. Und nicht zuletzt nimmt die Meldestelle den hinweisgebenden Personen die Suche nach den richtigen Adressaten für deren Meldung ab – wobei all dies unter den Bedingungen der risikolosen Vertraulichkeit geschieht.

Die Unterstützungsmacht der Meldestelle hat indes Grenzen, weil ihre Auseinandersetzung mit den Meldungen nicht über eine Stichhaltigkeitsprüfung hinausgehen kann. Dies gilt auch dort, wo es zu gewissen Ermittlungsakten kommt (Internetrecherchen, v. a. aber Nachfragen bei der hinweisgebenden Person). Den Wunsch vieler Meldepersonen nach einer näheren Klärung und Intervention kann die Meldestelle damit aber

gerade nicht selbst erfüllen. Hierdurch wird die verbreitete Erwartung hinweisgebender Personen, dass gerade die Meldestelle ermittelt und aufdeckt, auf strafrechtliche Verfahren hinwirkt sowie Sanktionen und/oder Abhilfemaßnahmen bewirkt, also wiederkehrend enttäuscht. Das Maximale, was die Meldestelle hier zu leisten vermag, ist die Weiterleitung an die klärungs- und interventionsbefugte Behörde (und deren gelegentliche Unterstützung bei Nachfragen und anderen Kontakten zu anonym bleibenden Meldepersonen). Prinzipiell wird allerdings mit der Weitergabe zugleich die Vertraulichkeitsgarantie fragil – und dies trotz der intensiven Bemühungen der Meldestelle, diese Problematik zu antizipieren und auszutüpfen.

Ein letzter Unterstützungsaspekt besteht im Übrigen darin, dass die Meldeperson, wenn sie der Meldestelle einen Hinweis gibt, vor arbeits- und dienstrechtlichen Sanktionen geschützt ist (§§ 33ff. HinSchG). Dies stellt einen automatisch eintretenden Nebeneffekt der Meldung dar (auf den die Meldestelle auch keinen Einfluss hat). In der Wahrnehmung der Referentinnen und Referenten ist aber keineswegs immer klar, dass die Schutzmechanismen den fraglichen Personen tatsächlich zugutekommen. Die gesetzlichen Regelungen greifen nämlich nur gegenüber Repressalien, die eine Reaktion auf die Meldung sind. Nicht selten entwickelt sich aber vor oder parallel zum Verfahren vor der Meldestelle in der jeweiligen Organisation ein längerer Konflikt, in dessen Verlauf die Meldung nur einen Entwicklungsschritt darstellt. Ungeachtet der Beweislastumkehr (§ 36 Abs. 2 HinSchG) kann es hier unklar und schwierig zu beurteilen sein, ob die fragliche Reaktion tatsächlich auf der Meldung oder eher auf anderen Konfliktaspekten beruht.⁹³ Allerdings fehlt es der Meldestelle oft an Informationen darüber, inwiefern der Repressalienschutz im Zuge ihrer Einbindung wirksam wurde oder unwirksam blieb. Auch ist der Zeitraum seit Wirksamwerden des HinSchG für eine korrekte Einschätzung aus ihrer Sicht zu kurz.

IV. Vorläufige Folgerungen

Die hier eingesetzte Methodik erlaubt nur bestimmte Erkenntnisse über die Implementierung des HinSchG, die Praxis der externen Meldestelle des Bundes und jenen Ausschnitt externen Whistleblowings, der sich bei dieser neu eingerichteten Institution vollzieht. Abgesehen von den Limitierungen, die mit den verwendeten Erhebungs- und Auswertungsverfahren verbunden sind, besteht die wesentliche Begrenzung der hier vorgelegten Befunde in dem noch sehr kurzen Beobachtungszeitraum. Da sich sämtliche Daten allenfalls auf die ersten 18 ‚Betriebsmonate‘ der Meldestelle beziehen können, stehen sie unter dem Vorbehalt einer gewissen Vorläufigkeit. Gleichwohl zeichnen sich zu diesem frühen Zeitpunkt aber immerhin schon erste Erkenntnislinien ab.

⁹³ Umfassend zur Kausalitätsproblematik und der dahingehenden (widerleglichen) Vermutungswirkung von § 36 Abs. 2 HinSchG etwa Lieder/Wagner in Lieder/Ceesay 2025 § 36 Rn. 40ff.

1. Berücksichtigt man v.a. den Umfang und die Zusammensetzung des eingehenden Meldungsauftommens sowie dessen Bearbeitungs- und Erledigungspraxis, hat die Meldestelle für die reaktive Kontrolle organisationsspezifischer Delikte bislang noch eine eher begrenzte Bedeutung.

Von sehr seltenen Ausnahmen abgesehen ist sie nicht mit schwerer Kriminalität, sondern mit Straftaten geringer bis mittlerer Schwere und mit aufsichtsrechtlich relevanten Verstößen befasst (bzw. bislang befasst gewesen). Berücksichtigt man das bundesweite Einzugsgebiet und die hohe Zahl bundesdeutscher privater und öffentlicher Organisationen, bleibt auch das Volumen dieser Fälle begrenzt. Die Meldestelle operiert hier zudem in einer Clearing-Funktion, insofern sie entsprechende Mitteilungen empfängt, einer Vorprüfung unterzieht und an die zuständigen Institutionen weiterleitet. Nach den vorliegenden Daten wurden die fraglichen Meldungen, die sie bis zu einem bestimmten Verdachtsgrad (Stichhaltigkeit) aufklärt, von den Empfängerbehörden bisher noch nicht in einem nennenswerten Umfang in Sanktionen oder aufsichtsrechtliche Maßnahmen überführt.⁹⁴ Dies mag sich zukünftig ändern, wobei momentan aber noch keine Anhaltspunkte für „qualitative oder quantitative Sprünge“ ersichtlich sind. Im Übrigen bleibt bei all dem vollends unklar, ob und wie häufig die von der Meldestelle weitergeleiteten Sachverhalte nicht auch auf andere Weise aufgedeckt und bearbeitet würden bzw. worden wären.

Insgesamt zeichnet sich damit auch bei der externen Meldestelle des Bundes ab, was die bisherige Forschung zu externem Whistleblowing schon häufiger beobachtet hat (oben I.3.):⁹⁵ Zwar ist keineswegs davon auszugehen, dass die externe Meldestelle in der Wirklichkeit staatlicher Kontrolle privater und öffentlicher Organisationen gar nichts erreicht, bewirkt und verändert. Aber qualitativ und quantitativ liegt der Effekt ihrer Einführung – zumindest in den ersten anderthalb Jahren – in dieser Hinsicht sehr wahrscheinlich auf einem anderen Niveau, als dies in den politischen und gesellschaftlichen Diskursen ursprünglich angenommen und erhofft worden war.

2. Die Meldestelle fungiert als Beratungs-, Anlauf- und Hilfsinstitution, die teilweise sehr dankbar angenommen wird. Ihre „Serviceleistungen“ haben Gewicht.

Das betrifft namentlich die Unterstützung beim Ingangsetzen behördlicher Überprüfungs- und Reaktionsprozesse, die von der Meldestelle durch Vorprüfung und Fallzuleitung erbracht wird. Nicht selten partizipieren daran Meldepersonen, die von den mitgeteilten Problemlagen selbst betroffen waren und/oder negative Vorerfahrungen mit organisationsinternen Fehlerkorrekturen gemacht haben (oder aus anderen Grün-

den nicht zu internen Meldungen bereit sind).⁹⁶ Bei vielen Meldungen bietet die Meldestelle ein individuelles Risikomanagement und wirkt mit erheblichen Anstrengungen daran mit, die kollidierenden Belange der Fallaufklärung und des Vertraulichkeits- wie Repressalienschutzes bestmöglich auszubalancieren. Die Bereitstellung anonymer Kommunikationsmöglichkeiten hat sich in diesem Zusammenhang im Übrigen bewährt. Dabei sind nicht-offene Meldungen beinahe schon zum neuen Regelfall geworden, womit sie auch hinsichtlich des Inhaltes und der Bearbeitung kaum noch Besonderheiten aufweisen.

Die Unterstützerrolle der externen Meldestelle ist allerdings insofern zu relativieren, als sie sich auf Verdachtslagen erstreckt, bei denen es letztlich – auch wenn ihnen von den Meldepersonen zuweilen eine hohe subjektive Relevanz zugemessen wird – in der Regel „nur“ um die erwähnten, objektiv minder- und mittelschweren Verdachtslagen geht, die zudem (bislang) nur selten bestätigt werden. Zugleich ist die Meldestelle mit einer hohen Anzahl an Hinweisen beschäftigt, bei denen ihre Unzuständigkeit von den Meldepersonen nicht erkannt worden ist.

3. Bei der Einstufung der vorliegenden Beobachtungen handelt es sich natürlich um eine politische Bewertung. Dennoch sei die hiesige Sicht unterstrichen, der zufolge das, was die Meldestelle erbringt, alles andere als „wenig“ ist. Es ist aber wohl etwas anderes, als man vor ihrer Einführung erwartet haben dürfte. Dabei kann indes nicht genug betont werden, dass die Eigenarten des eben bilanzierten Leistungsprofils ganz wesentlich durch zwei Faktoren bestimmt werden: einmal durch die Struktur des bei der Meldestelle eingehenden Meldungsauftommens (insbesondere durch die in der Regel allenfalls moderate Unrechtsqualität der mitgeteilten Sachverhalte) und zum anderen durch die prägende ‚Konstruktion‘, die die Meldestelle über ihre regulatorische Einbindung und die Vorgaben im HinSchG und in der RiL (EU) 2019/1937 erhalten hat. Dass in der Meldestellenwirklichkeit bisher eher der „Service-Aspekt“ als der Beitrag zum *public enforcement* des deutschen und europäischen Rechts im Vordergrund steht, stellt ausschließlich eine Folge dieser Vorbedingungen dar – und es geht nicht etwa aus der eigenlogischen Praxis der Meldestelle hervor.

Sofern eine wesentliche Veränderung in der Leistungsstruktur der Meldestelle politisch erwünscht wäre, ließe sich dies deshalb auch nur auf der Ebene dieser Vorbedingungen realisieren, namentlich durch eine grundlegende legislative „Neukonstruktion“ (etwa durch eine weitergehende Verknüpfung mit den bestehenden Kontrollinstitutionen sowie entsprechend erweiterte Aufgaben, Befugnisse und Ausstattungen). Auch das Verhältnis zur organisationseigenen Selbstkontrolle und zu den internen Meldestellen müsste dabei überdacht werden. Dafür entsprechende Vorschläge

⁹⁴ Inwiefern es durch die Behörden immerhin zu einer Verifizierung der weitergeleiteten Meldung kam (und wie oft den Verstößen dadurch abgeholfen wurde), ist den vorhandenen Daten nicht zu entnehmen.

⁹⁵ Inwieweit dies auch mit der dort beschriebenen Unwahrscheinlichkeit externen Whistleblowings zusammenhängt, kann auf der Basis der hiesigen Daten dagegen nicht beurteilt werden.

⁹⁶ Beobachtungen aus der bisherigen empirischen Forschung, wonach externes Whistleblowing ohne vorherige interne Abhilfversuche selten ist (oben bei Fn. 18), spiegeln sich im vorliegenden Material nur eingeschränkt wider (oben III.1.b) mit Stichprobe – Tab. 3 und oben III.3.).

zu machen, ist hier nicht der richtige Ort. Deshalb sollen an dieser Stelle stattdessen nur einzelne, eher marginale rechtspolitische Empfehlungen⁹⁷ formuliert werden, die sich aus den vorstehenden Analysen ergaben und sich im Rahmen des „geltenden Systems“ für die Arbeit der Meldestelle günstig auswirken könnten:

- In das HinSchG aufgenommen werden sollte ein vereinfachtes Verfahren, in dem die Meldungen, bei denen es am (persönlichen) Anwendungsbereich des Gesetzes fehlt, aufwandsarm erledigt werden können. Hierdurch ließe sich die bisherige Praxislösung (oben III.3.: Interpretation als Beratungsfall) in eine eigens geregelte und damit rechtssichere „Kurzprozedur“ überführen.
- Ebenfalls aufgenommen werden sollte ein Verfahren, in dem Meldungen und die Daten der Meldeperson bei Unzuständigkeit der angesprochenen Meldestelle an die zuständige Einrichtung abgegeben werden können, und zwar auch ohne die Zustimmung der Meldeperson einzuholen (zur bisherigen Situation oben III.5.). Deren berechtigtes Interesse an einer vertraulichen Behandlung ihres Hinweises muss dabei durch einen entsprechend gesicherten Transfer zwischen den – jeweils für sich genommen geheimhaltungspflichtigen – Einrichtungen gewährleistet werden.
- Bei zwei aktuellen Regelungen sollte eine ergebnisoffene Diskussion über eine Änderung geführt werden. Zum einen betrifft dies den formalen Abschluss durch verwaltungsgerichtlich angreifbaren Verwaltungsakt (§ 31 Abs. 7 HinSchG). Hier stellt sich die Frage, ob dieses Erfordernis auch in Fällen aufrechterhalten werden muss, in denen die Meldeperson das Interesse an der Meldung offensichtlich verloren hat und deshalb an keiner weiteren Kommunikation teilnimmt (zu Konstellationen, in denen sie etwa die entsprechenden Nachrichten der Meldestelle gar nicht mehr abrufen, siehe oben III.2.d)). Zum anderen betrifft dies die in § 9 Abs. 2 HinSchG geregelten Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot. Diese sind für manche hinweisgebenden Personen ein Anlass, sich gegen eine Abgabe des Falles an die Staatsanwaltschaft oder eine andere Behörde auszusprechen (oben III.4.b)). Eine Lockerung von § 9 Abs. 2 HinSchG käme hier unter Umständen dem Informationsfluss zu diesen Stellen zugute.

⁹⁷ Dabei handelt es sich um Empfehlungen, die sich aus hiesiger Sicht aus den vorliegenden Befunden ergeben. Selbstverständlich kann es aus anderen Gründen bzw. auf anderer Grundlage weiteren Bedarf an einer Nachjustierung im HinSchG geben. Darauf ist an dieser Stelle aber nicht einzugehen.

V. Tabellenaushang (im Text genannte Stichprobenauswertungen)

Tab. 1: Kreuztabelle namentliche Bekanntheit · gesellschaftlicher Kontext

			gesellschaftlicher Kontext		Gesamt
			öffentlicher Sektor	privater Sektor	
namentliche Bekanntheit	nein	Anzahl	34	104	138
		% von namentliche Bekanntheit	24,6 %	75,4 %	100,0 %
		% von gesellschaftlicher Kontext	42,5 %	64,2 %	57,0 %
	ja	Anzahl	46	58	104
		% von namentliche Bekanntheit	44,2 %	55,8 %	100,0 %
		% von gesellschaftlicher Kontext	57,5 %	35,8 %	43,0 %
Gesamt		Anzahl	80	162	242
		% von namentliche Bekanntheit	33,1 %	66,9 %	100,0 %
		% von gesellschaftlicher Kontext	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Tab. 1: Chi-Quadrat-Tests

	Wert	df	Asymp. Sig. (zweiseitig)	Exakte Sig. (zweiseitig)	Exakte Sig. (einseitig)
Pearson-Chi-Quadrat	^{a)} 10,288	1	,001		
Kontinuitätskorrektur ^{b)}	9,422	1	,002		
Likelihood-Quotient	10,257	1	,001		
Exakter Test nach Fisher				,002	,001
Zusammenhang linear-mit-linear	10,245	1	,001		
Anzahl der gültigen Fälle	242				
a) 0 Zellen (0,0 %) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 34,38. b) Wird nur für eine 2×2-Tabelle berechnet					

Tab. 1: Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Sig.
Nominal- bzgl. Nominalmaß	Phi	-,206	,001
	Cramer-V	,206	,001
Anzahl der gültigen Fälle		242	

Tab. 2: Kreuztabelle Stellung in der Organisation · keine Sanktionsrelevanz

			keine Sanktionsrelevanz		Gesamt
			trifft nicht zu	trifft zu	
Stellung in der Organisation	Mitarbeitende	Anzahl % von Stellung in der Organisation % von keine Sanktionsrelevanz	114 70,4 % 69,5 %	48 29,6 % 44,9 %	162 100,0 % 59,8 %
	Mitbewerber und „Sonstige“	Anzahl % von Stellung in der Organisation % von keine Sanktionsrelevanz	13 59,1 % 7,9 %	9 40,9 % 8,4 %	22 100,0 % 8,1 %
	Stellung unbekannt	Anzahl % von Stellung in der Organisation % von keine Sanktionsrelevanz	18 56,3 % 11,0 %	14 43,8 % 13,1 %	32 100,0 % 11,8 %
	kein Zusammenhang	Anzahl % von Stellung in der Organisation % von keine Sanktionsrelevanz	19 34,5 % 11,6 %	36 65,5 % 33,6 %	55 100,0 % 20,3 %
Gesamt		Anzahl % von Stellung in der Organisation % von keine Sanktionsrelevanz	164 60,5 % 100,0 %	107 39,5 % 100,0 %	271 100,0 % 100,0 %

Tab. 2: Chi-Quadrat-Tests

	Wert	df	Asymp. Sig. (zweiseitig)
Pearson-Chi-Quadrat	^{a)} 22,371	3	<,001
Likelihood-Quotient	22,182	3	<,001
Zusammenhang linear-mit-linear	21,292	1	<,001
Anzahl der gültigen Fälle	271		

a) 0 Zellen (0,0 %) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 8,69.

Tab. 2: Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Sig.
Nominal- bzgl. Nominalmaß	Phi	,287	<,001
	Cramer-V	,287	<,001
Anzahl der gültigen Fälle		271	

Tab. 3: Kreuztabelle Erledigung · Stellung in der Organisation

			Stellung in der Organisation				Gesamt
			Mitarbeitende	Mitbewerber und „Sonstige“	Stellung unbekannt	kein Zusammenhang	
Erledigung	Abgabe an StA/ andere Behörde	Anzahl	38	4	4	0	46
		% von Erledigung	82,6 %	8,7 %	8,7 %	0,0 %	100,0 %
	% von Stellung	23,5 %	18,2 %	12,5 %	0,0 %	17,0 %	
	Abschluss	Anzahl	33	12	19	46	110
% von Erledigung	30,0 %	10,9 %	17,3 %	41,8 %	100,0 %		
% von Stellung	20,4 %	54,5 %	59,4 %	83,6 %	40,6 %		
sonstiges	Anzahl	27	0	3	2	32	
% von Erledigung	84,4 %	0,0 %	9,4 %	6,3 %	100,0 %		
% von Stellung	16,7 %	0,0 %	9,4 %	3,6 %	11,8 %		
Verfahren läuft noch	Anzahl	64	6	6	7	83	
% von Erledigung	77,1 %	7,2 %	7,2 %	8,4 %	100,0 %		
% von Stellung	39,5 %	27,3 %	18,8 %	12,7 %	30,6 %		
Gesamt	Anzahl	162	22	32	55	271	
% von Erledigung	59,8 %	8,1 %	11,8 %	20,3 %	100,0 %		
% von Stellung	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %		

Tab. 3: Chi-Quadrat-Tests

	Wert	df	Asymp. Sig. (zweiseitig)
Pearson-Chi-Quadrat	a) 79,591	9	<,001
Likelihood-Quotient	90,762	9	<,001
Zusammenhang linear-mit-linear	7,944	1	,005
Anzahl der gültigen Fälle	271		

a) 3 Zellen (18,8 %) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 2,60.

Tab. 3: Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Sig.
Nominal- bzgl. Nominalmaß	Phi	,542	<,001
	Cramer-V	,313	<,001
Anzahl der gültigen Fälle		271	

Tab. 4: Kreuztabelle namentliche Bekanntheit · überindividuelle Bedeutung

		überindividuelle Bedeutung		Gesamt	
		nein	ja		
namentliche Bekanntheit	nein	Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von überindividuelle Bedeutung	24 15,2 % 42,9 %	134 84,8 % 64,4 %	158 100,0 % 59,8 %
	ja	Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von überindividuelle Bedeutung	32 30,2 % 57,1 %	74 69,8 % 35,6 %	106 100,0 % 40,2 %
Gesamt		Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von überindividuelle Bedeutung	56 21,2 % 100,0 %	208 78,8 % 100,0 %	264 100,0 % 100,0 %

Tab. 4: Chi-Quadrat-Tests

	Wert	df	Asymp. Sig. (zweiseitig)	Exakte Sig. (zweiseitig)	Exakte Sig. (einseitig)
Pearson-Chi-Quadrat	^{a)} 8,539	1	,003		
Kontinuitätskorrektur ^{b)}	7,666	1	,006		
Likelihood-Quotient	8,393	1	,004		
Exakter Test nach Fisher				,005	,003
Zusammenhang linear-mit-linear	8,507	1	,004		
Anzahl der gültigen Fälle	264				

a) 0 Zellen (0,0 %) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 22,48.
b) Wird nur für eine 2x2-Tabelle berechnet

Tab. 4: Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Sig.
Nominal- bzgl. Nominalmaß	Phi	-,180	,003
	Cramer-V	,180	,003
Anzahl der gültigen Fälle		264	

Tab. 5: Kreuztabelle: namentliche Bekanntheit · individuelle Bedeutung

			individuelle Bedeutung		Gesamt
			nein	ja	
namentliche Bekanntheit	nein	Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von individuelle Bedeutung	30 19,0 % 60,0 %	128 81,0 % 59,8 %	158 100,0 % 59,8 %
	ja	Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von individuelle Bedeutung	20 18,9 % 40,0 %	86 81,1 % 40,2 %	106 100,0 % 40,2 %
Gesamt		Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von individuelle Bedeutung	50 18,9 % 100,0 %	214 81,1 % 100,0 %	264 100,0 % 100,0 %

Tab. 5: Chi-Quadrat-Tests

	Wert	df	Asymp. Sig. (zweiseitig)	Exakte Sig. (zweiseitig)	Exakte Sig. (einseitig)
Pearson-Chi-Quadrat	^{a)} ,001	1	,981		
Kontinuitätskorrektur ^{b)}	,000	1	1,000		
Likelihood-Quotient	,001	1	,981		
Exakter Test nach Fisher				1,000	,557
Zusammenhang linear-mit-linear	,001	1	,981		
Anzahl der gültigen Fälle	264				

a) 0 Zellen (0,0 %) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 20,08.
b) Wird nur für eine 2x2-Tabelle berechnet

Tab. 5: Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Sig.
Nominal- bzgl. Nominalmaß	Phi	,001	,981
	Cramer-V	,001	,981
Anzahl der gültigen Fälle		264	

Tab. 6: Kreuztabelle namentliche Bekanntheit · Meldeperson geschädigt/bedroht

		Meldeperson geschädigt/bedroht		Gesamt	
		nein	ja		
namentliche Bekanntheit	nein	Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von Meldeperson geschädigt/bedroht	109 67,3 % 68,6 %	53 32,7 % 50,5 %	162 100,0 % 61,4 %
	ja	Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von Meldeperson geschädigt/bedroht	50 49,0 % 31,4 %	52 51,0 % 49,5 %	102 100,0 % 38,6 %
Gesamt		Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von Meldeperson geschädigt/bedroht	159 60,2 % 100,0 %	105 39,8 % 100,0 %	264 100,0 % 100,0 %

Tab. 6: Chi-Quadrat-Tests

	Wert	df	Asymp. Sig. (zweiseitig)	Exakte Sig. (zweiseitig)	Exakte Sig. (einseitig)
Pearson-Chi-Quadrat	^{a)} 8,716	1	,003		
Kontinuitätskorrektur ^{b)}	7,971	1	,005		
Likelihood-Quotient	8,679	1	,003		
Exakter Test nach Fisher				,004	,002
Zusammenhang linear-mit-linear	8,683	1	,003		
Anzahl der gültigen Fälle	264				

a) 0 Zellen (0,0 %) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 40,57.
b) Wird nur für eine 2×2-Tabelle berechnet

Tab. 6: Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Sig.
Nominal- bzgl. Nominalmaß	Phi	,182	,003
	Cramer-V	,182	,003
Anzahl der gültigen Fälle		264	

Tab. 7: Kreuztabelle namentliche Bekanntheit · Erledigung

			Erledigung				Gesamt
			Abgabe an StA/andere Behörde	Abschluss	sonstiges	Verfahren läuft noch	
namentliche Bekanntheit	nein	Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von Erledigung	23 14,2 % 50,0 %	69 42,6 % 62,7 %	16 9,9 % 50,0 %	54 33,3 % 65,1 %	162 100,0 % 59,8 %
	ja	Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von Erledigung	23 21,1 % 50,0 %	41 37,6 % 37,3 %	16 14,7 % 50,0 %	29 26,6 % 34,9 %	109 100,0 % 40,2 %
Gesamt		Anzahl % von namentliche Bekanntheit % von Erledigung	46 17,0 % 100,0 %	110 40,6 % 100,0 %	32 11,8 % 100,0 %	83 30,6 % 100,0 %	271 100,0 % 100,0 %

Tab. 7: Chi-Quadrat-Tests

	Wert	df	Asymp. Sig. (zweiseitig)
Pearson-Chi-Quadrat	^{a)} 4,463	3	,216
Likelihood-Quotient	4,422	3	,219
Zusammenhang linear-mit-linear	1,311	1	,252
Anzahl der gültigen Fälle	271		

a) 0 Zellen (0,0 %) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 12,87.

Tab. 7: Symmetrische Maße

		Wert	Näherungsweise Sig.
Nominal- bzgl. Nominalmaß	Phi	,128	,216
	Cramer-V	,128	,216
Anzahl der gültigen Fälle		271	

Tab. 8: Ränge

	keine Sanktionsrelevanz	N	Mittlerer Rang	Rangsumme
Anzahl der vollen Wochen zwischen Eingang und Abschluss	trifft nicht zu	75	81,43	6107,50
	trifft zu	72	66,26	4770,50
Gesamt		147		

Tab. 8: Teststatistiken^{a)}

	Anzahl der vollen Wochen zwischen Eingang und Abschluss
Mann-Whitney-U-Test	2142,500
Wilcoxon-W	4770,500
Z	-2,162
Asymp. Sig. (2-seitig)	,031

a) Gruppenvariable: keine Sanktionsrelevanz

Tab. 9: Ränge

	Erledigung	N	Mittlerer Rang
Anzahl der vollen Wochen zwischen Eingang und Abschluss	Abgabe an StA/andere Behörde	10	110,35
	Abschluss	109	66,67
	sonstiges	27	87,41
Gesamt		146	

Tab. 9: Teststatistiken^{a), b)}

	Anzahl der vollen Wochen zwischen Eingang und Abschluss
Kruskal-Wallis-H	13,377
df	2
Asymp. Sig.	,001
a) Kruskal-Wallis-Test b) Gruppenvariable: Erledigung	

Tab. 9: Paarweise Vergleiche von Erledigung

Sample 1-Sample 2	Teststatistik	Std.-Fehler	Standardteststatistik	Sig.	Anp. Sig. ^{a)}
Abschluss-sonstiges	-20,733	9,082	-2,283	,022	,067
Abschluss-Abgabe an StA/Behörde	43,676	13,960	3,129	,002	,005
sonstiges-Abgabe an StA/Behörde	22,943	15,640	1,467	,142	,427
Jede Zeile prüft die Nullhypothese, dass die Verteilungen in Stichprobe 1 und Stichprobe 2 gleich sind. Asymptotische Signifikanz (2-seitige Tests) werden angezeigt. Das Signifikanzniveau ist ,050. a) Signifikanzwerte werden von der Bonferroni-Korrektur für mehrere Tests angepasst.					

Tab. 10: Ränge

	Kontakt mit Meldeperson	N	Mittlerer Rang	Rangsumme
Anzahl der vollen Wochen zwischen Eingang und Abschluss	nein	66	56,97	3760,00
	ja	81	87,88	7118,00
Gesamt		147		

Tab. 10: Teststatistiken^{a)}

	Anzahl der vollen Wochen zwischen Eingang und Abschluss
Mann-Whitney-U-Test	1549,000
Wilcoxon-W	3760,000
Z	-4,381
Asymp. Sig. (2-seitig)	<,001
a) Gruppenvariable: Kontakt mit Meldeperson	

VI. Literatur

- Backes, Otto/Lindemann, Michael (2006): *Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptions- und Wirtschaftsdelikten*. Heidelberg.
- Balbierz, Sandra (2022): Whistleblowing als politisches Phänomen. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg, S. 267–295.
- Barnett, Tim (1992): A Preliminary Investigation of the Relationship Between Selected Organizational Characteristics and External Whistleblowing by Employees. In: *Journal of Business Ethics* 11/12, S. 949–959.
- Berger, Philip/Lee, Heemin (2022): Did the Dodd-Frank Whistleblower Provision Deter Accounting Fraud? In: *Journal of Accounting Research* 60/4, S. 1337–1378.
- Björkelo, Brita/Einarsen, Ståle/Nielsen, Morten Birkeland/Matthiesen, Stig Berge (2011): Silence is Golden? Characteristics and Experiences of Self-reported Whistleblowers. In: *European Journal of Work and Organizational Psychology* 20/2, S. 206–238.
- Brockhaus, Robert/Gerdemann, Simon/Thönnies, Christian (2022): Immer noch lückenhaft. Zum aktuellen Regierungsentwurf für ein Whistleblower-Schutzgesetz. In: *Verfassungsblog*, DOI: 10.17176/20220808-181824-0 [letzter Zugriff: 17.06.2025].
- Brown, A.J./Vandekerckhove, Wim/Dreyfus, Suelette (2014): The Relationship Between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust. In: Ala'I, Padideh/Vaughn, Robert (Hrsg.): *Research Handbook on Transparency*. Cheltenham, S. 30–58.
- Carollo, Luca/Guerci, Marco/Parisi, Nicoletta (2020): ‚There's a Price to Pay in Order Not to Have a Price'. Whistleblowing and the Employment Relationship. In: *Work, Employment and Society* 34/4, S. 726–736.
- Ceva, Emanuela/Bocchiola, Michele (2020): Theories of Whistleblowing. In: *Philosophy Compass* 15/1, S. 1–10.
- Colneric, Ninon/Gerdemann, Simon (2020): *Die Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie in deutsches Recht. Rechtsfragen und rechtspolitische Überlegungen*. Frankfurt a.M.
- Cordis, Adriane/Lambert, Elizabeth (2017): Whistleblower Laws and Corporate Fraud. Evidence from the United States. In: *Accounting Forum* 41/4, S. 289–299.
- De Graaf, Gjal (2019): What Works. The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing. In: *International Public Management Journal* 22/2, S. 213–231.
- Donkin, Marika/Smith, Rodney/Brown, A. J. (2008): How do Officials Report? Internal and External Whistleblowing. In: Brown, A. J. (Hrsg.): *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. Canberra, S. 83–108.
- Eisenberg, Ulrich/Kölbel, Ralf (©2024). *Kriminologie*. Tübingen.
- Fehr, Stefanie/Refenius, Kevin (2023): Hinweisgeberschutzgesetz. Externe Meldestellen. In: *Corporate Compliance Zeitschrift* 16/7-8, S. 2020–2225.
- Festa, Mackenzie/Knotts, Kevin/Jones, Megan (2024): Whistleblowing in Accounting. A Meta-Analytic Review. In: *Journal of Forensic and Investigative Accounting* 16/1, S. 74–86.
- Gerdemann, Simon (2024): EU-Kommission zur Zukunft des Hinweisgeberschutzgesetzes. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 57/6, S. 170–173.
- Gottschalk, Petter/Tcherni-Buzzeo, Maria (2017): Reasons for Gaps in Crime Reporting. The Case of White-Collar Criminals Investigated by Private Fraud Examiners in Norway. In: *Deviant Behavior* 38 (2017), 267–281.
- Greenwood, Cary A. (2015): Whistleblowing in the Fortune 1000. What Practitioners Told Us About Wrongdoing in Corporations in a Pilot Study. In: *Public Relations Review* 41/4, S. 490–500.
- Greenwood, Cary A. (2020): I Was Just Doing My Job! Evolution, Corruption, and Public Relations in Interviews with Government Whistleblowers. In: *Partecipazione & Conflitto* 13/2, S. 1042–1061.
- Hedin, Ulla-Carin/Månsson Sven-Axel (2012): Whistleblowing Processes in Swedish Public Organisations – Complaints and Consequences. In: *European Journal of Social Work* 15/2, S. 151–167.
- Herold, Nico (2022a): Whistleblowing als Individualphänomen. Faktoren und Prozesse der Mitteilungsentscheidung. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg, S. 51–106.
- Herold, Nico (2022b): Whistleblowing als Management-Phänomen. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg, S. 135–189.
- Johannesen, Niels/Stolper, Tim (2021): The Deterrence Effect of Whistleblowing. In: *The Journal of Law and Economics* 64/4, S. 821–855.
- Kaptein, Muel (2011): From Inaction to External Whistleblowing. The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing. In: *Journal of Business Ethics* 98/3, S. 513–530.
- Kenny, Kate (2018): Censored. Whistleblowers and Impossible Speech. In: *Human Relations* 71/8, S. 1025–1048.
- Kesselheim, Aaron S./Studdert, David M./Mello, Michelle M. (2010): Whistle-blowers' Experiences in Fraud Litigation Against Pharmaceutical Companies. In: *New England Journal of Medicine* 362/19, S. 1832–1839.
- Kölbel Ralf (2017): Unternehmenskriminalität und (Selbst-)Regulierung. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 100, S. 430–452.
- Kölbel, Ralf/Herold, Nico (2010): Whistleblowing. Eine kriminologische Analyse aus Anlass der aktuellen kriminalpolitischen Debatte. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 93/6, S. 425–441.
- Kölbel, Ralf/Herold, Nico (2019): Whistle-Blowing from the Perspective of General Strain Theory. In: *Deviant Behavior* 40/2, S. 139–155.
- Kölbel, Ralf/Herold, Nico (2022a): Whistleblowing und das Geheimwissen des Staates. In: *Goldammer's Archiv für Strafrecht* 169/9, S. 377–392.
- Kölbel, Ralf/Herold, Nico (2022b): Whistleblowing als Phänomen der sozialen Kontrolle. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg, S. 190–233.
- Kölbel, Ralf/Herold, Nico/Wienhausen-Knezevic, Elke (2022): Whistleblowing als Gegenstand der gesellschaftlichen Reflexion. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 1: *Stand und Perspektiven der empirischen Forschung*. Heidelberg, S. 1–29.
- Kölbel, Ralf/Wienhausen-Knezevic, Elke (2024): Whistleblowing im deutschen Parlament – Ambivalenz in den politischen Bewertungsmustern. In: Kölbel, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing*. Band 2: *Normative Perspektiven*. Heidelberg, S. 85–118.
- Krebs, Klaus/Schatz, Matthias (Hrsg.) (2024): *Kommentar zum Hinweisgeberschutzgesetz*. Stuttgart.
- Lieder, Jan/Ceesay, Philipp (Hrsg.) (2025): *Hinweisgeberschutzgesetz. Kommentar*. München.
- Meerts, Clarissa/Dorn, Nicholas (2009): Corporate Security and Private Justice. Danger Signs? In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 17/2, S. 97–111.
- Nicholls, Adam/Fairs, Lucas/Toner, John u.a. (2021): Snitches Get Stitches and End Up in Ditches. A Systematic Review of the Factors Associated with Whistleblowing Intentions. In: *Frontiers in Psychology* 12, Article 631538.
- Park, Heungsik/Björkelo, Brita/Blenkinsopp, John (2020): External Whistleblowers' Experiences of Workplace Bullying by Superiors and Colleagues. In: *Journal of Business Ethics* 161/3, S. 591–601.
- Public Concern at Work (2013): *Whistleblowing. The Inside Story: A Study of the Experiences of 1,000 Whistleblowers*. London.
- Raleigh, Jacob (2024): The Deterrent Effect of Whistleblowing on Insider Trading. In: *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 59/8, S. 3739–3769.
- Rieger, Tobias (2025): *Hinweisgeberschutz. Anspruch und Wirklichkeit legislativer Maßnahmen*. Berlin.
- Santoro, Daniele/Kumar, Manohar (2018): *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing*. Cham.
- Schladebach, Marcus/Meyden, Valerie (2024): Externe Meldestellen im System des Hinweisgeberschutzgesetzes. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 43/14, S. 1041–1047.
- Securities and Exchange Commission Office of the Whistleblower (2024): *Annual Report to Congress for Fiscal Year 2024*, <https://www.sec.gov/files/fy24-annual-whistleblower-report.pdf> [letzter Zugriff: 17.06.2025].
- Sims, Randi/Keenan, John (1998): Predictors of External Whistleblowing. Organizational and Intrapersonal Variables. In: *Journal of Business Ethics* 17/4, S. 411–421.
- Skivenes, Marit/Trygstad, Sissel C. (2010): When Whistle-Blowing Works. The Norwegian Case. In: *Human Relations* 63/7, S. 1071–1097.
- Skivenes, Marit/Trygstad, Sissel C. (2017): Explaining Whistle Blowing Processes in the Norwegian Labour Market. Between Individual Power Resources and Institutional Arrangements. In: *Economic and Industrial Democracy* 38/1, S. 119–143.
- Smith, Rodney (2010): The role of Whistle-Blowing in Governing Well. Evidence from the Australian Public Sector. In: *The American Review of Public Administration* 40/6, S. 704–721.
- Taylor, Jeannette (2018): Internal Whistleblowing in the Public Service. A Matter of Trust. In: *Public Administration Review* 78/5, S. 717–726.
- Thomä, Dieter (2019): *Warum Demokratien Helden brauchen. Plädoyer für einen zeitgemäßen Heroismus*. Berlin.
- Thönnies, Christian (2023): Der Hinweis auf den geheimen Rechtsbruch. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 42/14, S. 1047–1053.
- van Erp, Judith/Loyens, Kim (2018). Why External Witnesses Report Organizational Misconduct to Inspectors. In: *Administration & Society* 52/2, 265–291.
- Vandekerckhove, Wim (2016): Freedom of Expression as the ‚Broken Promise' of Whistleblower Protection. In: *La Revue des droits de l'homme* Nr. 10, <https://doi.org/10.4000/revdh.2680> [letzter Zugriff: 17.06.2025].
- Vandekerckhove, Wim/West, Francesca (2011): *Whistleblowing. The Inside Story: A Study of the Experiences of 1,000 Whistleblowers*. Greenwich.

- Vandekerckhove, Wim/Phillips, Arron (2019): Whistleblowing as a Protracted Process. A Study of UK Whistleblower Journeys. In: *Journal of Business Ethics* 159/1, S. 201–219.
- Weiskopf, Richard/Loacker, Bernadette/Heinrichs, Randi (2019): The Ethico-Politics of Whistleblowing: Mediated Truth-telling in Digital Cultures. In: *Ephemera: Theory & Politics in Organization* 19/4, S. 671–696.
- Wiedman, Christine/Zhu, Chunmei (2023): The Deterrent Effect of the SEC Whistleblower Program on Financial Reporting Securities Violations. In: *Contemporary Accounting Research* 40, S. 2711–2744.
- Wienhausen-Knezevic, Elke/Wiesnet, Elisabeth/Schulz, Annkristin (2024): Whistleblowing im deutschen Parlament II. Hinweisgeberfälle und deren parlamentarische Deutung. In: Kölbl, Ralf (Hrsg.): *Whistleblowing. Band 2: Normative Perspektiven*. Heidelberg, S. 119–138.
- Wilde, Jaron (2017): The Deterrent Effect of Employee Whistleblowing on Firms' Financial Misreporting and Tax Aggressiveness. In: *The Accounting Review* 92/5, S. 247–280.
- Ziegleder, Diana (2010): *Wirtschaftskriminalität im Geschäftsleben*. Baden-Baden.

