

Transparency International Austria

Stellungnahme zur Evaluierung des Bundesgesetzes über das Verfahren und den Schutz bei Hinweisen auf Rechtsverletzungen in bestimmten Rechtsbereichen (HinweisgeberInnenschutzgesetz – HSchG), BGBl. I Nr. 6/2023 idgF.

Transparency International Austria (kurz TI-Austria), insbesondere die Arbeitsgruppe Whistleblowing, bestehend aus VertreterInnen des öffentlichen Sektors und der Privatwirtschaft, erlaubt sich, anlässlich der Evaluierung des HSchG gem. § 28 Abs. 3 HSchG wie folgt Stellung zu nehmen.

Wesentliche Empfehlungen

Bereits in seiner Stellungnahme vom 13. Juli 2022 hat TI-Austria auf das vorrangige Ziel der Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (im Folgenden: „EU-Richtlinie“ oder „Richtlinie“) – den uneingeschränkten Schutz von HinweisgeberInnen – hingewiesen. Die Evaluierung des HSchG bietet eine wichtige Gelegenheit, bestehende Mängel zu beheben, europarechtliche Vorgaben konsequent umzusetzen und den Schutz von Whistleblowern in Österreich substantiell zu verbessern.

Die in der zuvor veröffentlichten Stellungnahme formulierten Empfehlungen und Kritikpunkte haben im Wesentlichen auch mit Blick auf die Praxisanwendung des Gesetzes weiterhin Gültigkeit. Demnach werden neuerlich folgende Punkte besonders hervorgehoben:

- **Zum sachlichen Anwendungsbereich:**

Das in den Gesetzesmaterialien erwähnte Konzept, die Bestimmungen des HSchG „*vorerst auf die von der Richtlinie zwingend vorgegebenen Inhalte zu beschränken*“, um die „*Belastungen, die für kleinere und mittlere Unternehmen mit den neuartigen Einrichtungen zur Ermöglichung des Whistleblowings verbunden sind*“, geringzuhalten, kann spätestens zum Zeitpunkt der Evaluierung des Gesetzes und der nunmehr mehrjährigen Erfahrung im Zusammenhang mit der Einrichtung und dem Betrieb der Meldestellen nicht mehr aufrechterhalten werden.

Das HSchG schützt im Hinblick auf die Tatbestände des StGB¹ nur HinweisgeberInnen, die Korruptionsdelikte (§§ 302 – 309 StGB) melden, während jene, die weit verbreitete Straftatbestände wie Betrug, Untreue etc. aufdecken, weiterhin ungeschützt bleiben. Die gerichtliche Kriminalstatistiken 2022 und 2024 bestätigen das von TI-Austria bereits 2020

¹ Strafgesetzbuch – StGB, BGBl. Nr. 60/1974 idgF.

aufgezeigte deutliche Missverhältnis dieser Deliktsbereiche: Lediglich 85² (2022: 128) Verurteilungen standen im Zusammenhang mit den derzeit vom HSchG erfassten Korruptionstatbeständen (§§ 302–309 Strafgesetzbuch – StGB). Demgegenüber wurden im selben Zeitraum 2.502³ (2022: 2.186) Verurteilungen allein wegen Betrugs, schweren Betrugs und gewerbsmäßigen Betrugs registriert.⁴ In der vom Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) veröffentlichten Jahresstatistik 2025 über Meldungen nach dem HinweisgeberInnenschutzgesetz geht hervor, dass von 120 (2024: 101) Meldungen lediglich 37 (2024: 37) Meldungen in den Anwendungsbereich des HSchG fielen.⁵ Der laufende Betrieb, der nach dem HSchG eingerichteten Meldestellen zeigte ebenso, dass die überwiegende Mehrheit der HinweisgeberInnen an der Erfüllung des sachlichen Geltungsbereiches scheitert, da diese bereits bei Abgabe eines Hinweises einschätzen müssen, ob der betreffende Sachverhalt unter den Anwendungsbereich des HSchG fällt. Die nunmehr vorhandenen statistischen Daten indizieren, dass diese Einschätzung in der Praxis mehrheitlich nicht gelingt und sie lassen den Schluss zu, dass Bedarf an der Ausweitung des Anwendungsbereichs besteht.

Die Kritik, das HSchG betreibe im Sinne des sogenannten „Goldplating“ eine Übererfüllung der Richtlinie, überzeugt nicht. Ein Vergleich des sachlichen Anwendungsbereichs der nationalen Regelung mit jenem der Richtlinie zeigt vielmehr, dass der EU-Gesetzgeber alle Themenfelder, die in seine Zuständigkeit fallen, ausdrücklich einbezogen hat. Würde man dieses Vorgehen auf nationaler Ebene konsequent übertragen, müsste der Anwendungsbereich folglich auf sämtliche Bundes- und Landesgesetze ausgeweitet werden.

Zudem führt der künstlich eng gefasste sachliche Anwendungsbereich zu unnötiger Komplexität (unterschiedliche Prozesse, Meldewege, Rechte, Pflichten) und Rechtsunsicherheit sowohl für die betroffenen Organisationen als auch für die HinweisgeberInnen. Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs würde diese spürbar entlasten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass europäische Entwicklungen – insbesondere die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD) sowie die Richtlinie über die unternehmerische Sorgfaltspflicht (CSDDD) – einen engen

² Gerichtliche Kriminalstatistik 2024. Erstellt am 03.06.2025, abrufbar unter: [Verurteilungs- und Wiederverurteilungsstatistik - STATISTIK AUSTRIA - Die Informationsmanager.](#)

³ Gerichtliche Kriminalstatistik 2024. Erstellt am 03.06.2025, abrufbar unter: [Verurteilungs- und Wiederverurteilungsstatistik - STATISTIK AUSTRIA - Die Informationsmanager.](#)

⁴ STATISTIK AUSTRIA, Gerichtliche Kriminalstatistik Österreich 2021-2022, Seiten 101, 104, abrufbar unter: [Publikationen - STATISTIK AUSTRIA - Die Informationsmanager.](#)

⁵ Jahresbericht 2025 bzw. 2024, Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK), jeweils abrufbar unter: [Publikationen und Downloads.](#)

Zusammenhang zwischen Hinweisgeberschutz und der Aufdeckung von Verstößen im Bereich Umwelt, Menschenrechte und Corporate Governance herstellen. Unternehmen werden künftig verpflichtet sein, über ihre HinweisgeberInnensysteme im Rahmen der Nachhaltigkeitsberichterstattung Rechenschaft abzulegen. Die enge Beschränkung des HSchG auf Korruptionstatbestände steht damit im Widerspruch zu diesen Entwicklungen, die gerade einen umfassenden Schutz von HinweisgeberInnen in ESG-relevanten Bereichen erfordern. Eine Ausweitung des sachlichen Geltungsbereichs würde somit sowohl die praktische Wirksamkeit als auch die europarechtliche Kohärenz sicherstellen.

Die Arbeitsgruppe vertritt schließlich die Auffassung, dass Meldungen zu strafrechtlichen, verwaltungsstrafrechtlichen sowie arbeitsrechtlichen Sachverhalten (etwa Mobbing oder Diskriminierung) und ESG-relevanten Verstößen (z. B. Umwelt- oder Menschenrechtsverletzungen) in den sachlichen Anwendungsbereich einbezogen werden sollten, um Missstände in diesen Bereichen beseitigen zu können und letztlich dadurch einen wirksamen und glaubwürdigen Schutz von HinweisgeberInnen gewährleisten zu können.

- **Zur Einschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs auf Unternehmen und juristische Personen des öffentlichen Sektors mit mindestens 50 ArbeitnehmerInnen oder Bediensteten:**

Obwohl die verwaltungsökonomischen Gründe für die Beschränkung der Pflicht zur Einrichtung interner Meldestellen auf Unternehmen und juristische Personen des öffentlichen Sektors mit mindestens 50 ArbeitnehmerInnen (§ 11 HSchG) nachvollziehbar scheinen, erscheint es mit Blick auf das Schutzziel der Richtlinie jedoch nicht nachvollziehbar, dass Hinweise auf Rechtsverletzungen in Unternehmen und in juristischen Personen des öffentlichen Sektors, wie in § 3 Abs. 1 HSchG ersichtlich, mit jeweils weniger als 50 ArbeitnehmerInnen oder Bediensteten, nicht unter den Schutzbereich des HSchG fallen. Maßgeblich für die Schutzgewährung muss die hinweisgebende Person sowie deren Redlichkeit sein, nicht die Größe der betroffenen Organisation.

- **Zum persönlichen Anwendungsbereich:**

Wenngleich die in § 2 HSchG vorgesehenen Einschränkungen für Meldungen an interne Meldestellen hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereichs überzeugen, haben die Erfahrungen in der Praxis gezeigt, dass eine derartige Einschränkung bei externen Meldestellen ihren Zweck verfehlt und den effektiven Schutz von HinweisgeberInnen erheblich schwächt.

- **Zur Beseitigung einseitiger Strafdrohungen:**

Während HinweisgeberInnen, die wissentlich falsche oder irreführende Meldungen abgeben, mit Geldstrafen bis zu EUR 20.000 – im Wiederholungsfall sogar bis zu EUR 40.000 – rechnen müssen, sieht das Gesetz keine gleichwertige Sanktionierung für Unternehmen vor, die keine Meldestellen einrichten und damit ihrer Schutzverpflichtung gegenüber HinweisgeberInnen nicht nachkommen. Trotz Nachvollziehbarkeit des Erfordernisses der Hintanhaltung missbräuchlicher Meldungen, sollte das Sanktionensystem vor dem Hintergrund des vorrangigen Ziels der EU-Richtlinie insgesamt so ausgestaltet sein, dass redliche HinweisgeberInnen nicht durch einseitige Strafdrohungen abgeschreckt werden und die unterschiedlichen Verhältnisse im Bereich der wirtschaftlichen Ertragskraft auch bei der Strafbemessung berücksichtigt werden.

Im Übrigen bedarf auch der bestehende Gleichklang der Strafrahmen für HinweisgeberInnen und für jene, die HinweisgeberInnen behindern oder Vergeltungsmaßnahmen setzen, einer kritischen Überprüfung im Rahmen der Evaluierung.

- **Zur umfassenden Regelung der Anonymität:**

Studien und Erfahrungen der Praxis zeigen, dass es in Bezug auf den Missbrauch von Meldekanälen zu keinen signifikanten Änderungen bei vertraulichen im Vergleich zu anonymen Meldesystemen kommt. Wie in der vorherigen Stellungnahme bereits ausgeführt würde, bieten anonyme Systeme HinweisgeberInnen den besten Schutz und sollten demnach umfassend im Gesetz geregelt werden.

Die mittlerweile veröffentlichten Erfahrungswerte aus der Praxis bestätigen die Notwendigkeit der anonymen Hinweisgebung für Betroffene: Im Zeitraum vom 1. Jänner 2025 bis 31. Dezember 2025 langten bei den HSchG-Meldestellen des BAK 120 (2024: 101) Meldungen ein, wovon 87 (2024: 84) anonym abgegeben wurden. Die verpflichtende Implementierung von Systemen, in welche auch anonyme Hinweise einfließen können, ist gemäß der Formulierung in den Erläuterungen nicht vorgesehen, dies entspräche jedoch dem Grundgedanken des Whistleblowings und würde für hinweisgebende Personen mehr Sicherheit und Schutz bieten und wesentlich dazu beitragen, dass sich HinweisgeberInnen auch tatsächlich an die eingerichteten Meldestellen wenden.

- **Zur statistischen Erfassung von Hinweisen und Berichterstattung**

Im Austausch mit VertreterInnen verschiedener gem. HSchG eingerichteten Meldestellen hat sich gezeigt, dass die aktuelle gesetzliche Regelung zur statistischen Erfassung von Hinweisen in der Praxis nicht umsetzbar ist. Besonders problematisch ist § 19 Abs. 1 Z 2 HSchG, wonach externe Meldestellen verpflichtet sind, die Anzahl der aufgrund von Hinweisen eingeleiteten Untersuchungen und Gerichtsverfahren sowie deren Ergebnisse zu erfassen. Ungeachtet des Nichtvorhandenseins einer Legaldefinition des Begriffes „Gerichtsverfahren“ und dem damit verbundenen Klärungsbedarf, ob damit bereits das Ermittlungsverfahren oder erst das Hauptverfahren gemeint ist, bedarf es auch einer Klärung des Begriffes „Ergebnisse“, insbesondere dahingehend, ob sich dieses auf sämtliche Verfahrensausgänge oder ausschließlich auf rechtskräftige und/oder letztinstanzliche Urteile bezieht.

Darüber hinaus richtet sich die in § 19 Abs. 1 Z 2 HSchG statuierte Verpflichtung an externe Meldestellen im Sinne des § 15 Abs. 1 bis 3 HSchG. Das geforderte Datenmaterial zu „Gerichtsverfahren“ und deren „Ergebnissen“ liegt diesen Stellen jedoch nicht vor; entsprechende Berichtspflichten der zuständigen Behörden gegenüber den Meldestellen bestehen ebenfalls nicht.

- **Vom Verhältnis zur Strafprozessordnung und zur Rechtsunsicherheit im Zusammenhang mit Meldepflichten**

Die Regelungen zum sachlichen Geltungsbereich stellen klar, dass das HSchG insgesamt keine Anwendung findet, sobald die Bestimmungen der Strafprozessordnung 1975 (StPO), BGBl. Nr. 631/1975, ab dem Vorliegen eines Anfangsverdachts (§ 1 Abs. 3 StPO) zur Anwendung kommen. Angesichts des Schutzzwecks des HSchG und der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen besteht Klärungsbedarf, ob einzelne Vorschriften – wie etwa der Schutz vor Vergeltungsmaßnahmen – auch bei Vorliegen eines Anfangsverdachts Anwendung finden. Eine solche Auslegung drängt sich mit Blick auf den Schutzzweck des Gesetzes auf.

Darüber hinaus kann aus den vorliegenden Materialien nur geschlossen werden, dass der Grundsatz der Amtswegigkeit gem. § 2 StPO unbeschadet der Bestimmungen des HSchG bestehen bleibt. Meldet ein Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes (OdöSD) einen Hinweis über eine gerichtlich strafbare Handlung und gelangen somit die Regelungen der StPO aufgrund des Vorliegens eines Anfangsverdachts zur Anwendung, muss entsprechend der Bestimmungen der Strafprozessordnung vorgegangen werden. Für OdöSD besteht in diesen Fällen demnach nicht die Möglichkeit lediglich einer Meldung an eine Meldestelle nach dem HSchG und wäre aus Gründen der Rechtssicherheit auf diesen Umstand zumindest in den Gesetzesmaterialien entsprechend deutlich hinzuweisen.

- **Zur Dokumentation, Aufzeichnung und Aufbewahrung von Hinweisen gem. § 9 Abs. 6 HSchG**

Hinsichtlich der Bestimmungen in § 9 Abs. 2 bis 6 HSchG sollte geprüft werden, ob die dort vorgesehenen, sehr detaillierten Anforderungen an Dokumentation und Aufbewahrung für den privaten Sektor reduziert werden können. Dies würde eine Flexibilisierung der Abläufe sowie eine spürbare Entlastung für Unternehmen mit sich bringen.

- **Zum Datenschutz**

HinweisgeberInnen werden hinsichtlich personenbezogener Daten, von denen sie wissen, dass sie über das zur Weiterverfolgung des Hinweises Erforderliche hinausgehen, als Verantwortliche iSd DSGVO normiert (§ 8 Abs. 4 HSchG). Dies ist im Sinne einer Zuordnung zwar verständlich, führt aber zu unverhältnismäßigen Ergebnissen. Aus Sicht des HinweisgeberInnenschutzes plädiert TI-Austria dafür, dass die datenschutzrechtlichen Regelungen dahingehend evaluiert bzw. geändert werden, dass sie für HinweisgeberInnen praktikabel und verhältnismäßig sind.

Fazit

Im Sinne eines besseren und glaubwürdigeren HinweisgeberInnenschutzes spricht sich Transparency International Austria dafür aus, den sachlichen und persönlichen Anwendungsbereich des HSchG zu erweitern, den Schutz unabhängig von der Größe der Organisation sicherzustellen, ein ausgewogenes und verhältnismäßiges Sanktionssystem zu schaffen, die Einrichtung anonymer Meldekanäle gesetzlich zu verankern, praxisgerechte Regelungen zur statistischen Erfassung vorzusehen sowie Rechtssicherheit im Verhältnis zur Strafprozessordnung herzustellen.

Durch eine Anpassung in diesen Punkten kann das HSchG seine Schutzfunktion entsprechend der Intention des EU-Gesetzgebers entfalten und kann das Vertrauen in HinweisgeberInnensysteme nachhaltig gestärkt werden.

Transparency International Austria

Tel.: +43 (0)1 960 760

E-Mail: office@ti-austria.a