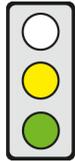


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Durchsetzung des EU-Rechts soll verbessert werden, indem bei Verstößen gegen EU-Recht Hinweisgeber durch Mindeststandards vor Vergeltungsmaßnahmen geschützt werden.

**Betroffene:** Insbesondere Unternehmen und Behörden sowie deren Beschäftigte.



**Pro:** (1) Die Beschränkung des Schutzes auf Hinweisgeber, die „im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit“ an Informationen gelangt sind, ist sachgerecht.

(2) Dass Hinweisgeber geschützt werden, wenn sie zuerst den internen Meldekanal nutzen, ermöglicht eine schnelle Abstellung ohne Imageverlust und kann Imageschäden bei Falschmeldungen verhindern.

**Contra:** (1) Die Beschränkung der Richtlinie auf bestimmte Verstöße wird Hinweisgeber abschrecken, wenn diese nicht beurteilen können, ob ein Hinweis unter den Schutz der Richtlinie fällt.

(2) In die Richtlinie sollten rechtssichere Kriterien aufgenommen werden, wann der Hinweisgeber einen „hinreichenden“ Grund für die Annahme eines Rechtsverstößes hat und wann eine „missbräuchliche“ Meldung vorliegt.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2018) 218** vom 23. April 2018 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden**

### Kurzdarstellung

Hinweis: Artikelangaben ohne Bezug auf einen Rechtstext verweisen auf den Vorschlag COM(2018) 218.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Es liegt im öffentlichen Interesse, dass Verstöße gegen EU-Recht aufgedeckt werden. Personen, die Verstöße aus ihrem Arbeitsumfeld melden könnten, schrecken häufig aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen – wie Kündigungen, Drohungen, Falschbeurteilungen – davor zurück (Begründung, S. 2). EU-weite Mindeststandards sollen daher Hinweisgeber vor Vergeltungsmaßnahmen schützen.
- Ein Hinweisgeber im Sinne der Richtlinie ist eine Person, die [Art. 3, Erwägungsgründe 1 und 25]
  - im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten an Informationen über EU-Rechtsverstöße gelangt ist und
  - im Interesse des Gemeinwohls diese Verstöße meldet oder offenlegt.
- Hierunter fallen insbesondere [Art. 2, Erwägungsgründe 26 bis 28]
  - Beschäftigte, Anteilseigner, ehrenamtlich Tätige, Praktikanten und Bewerber sowie
  - von einem Unternehmen oder einer Verwaltung „wirtschaftlich abhängige“ Auftragnehmer und Lieferanten.
- Unternehmen und Verwaltungen sollen „Meldekanäle“ für die Meldung von EU-Rechtsverstößen schaffen und Hinweisgeber vor Vergeltungsmaßnahmen schützen.

#### ► Anwendungsbereich

- Die Richtlinie müssen anwenden [Art. 4 Abs. 3 und 6, Erwägungsgründe 38 und 39]
  - Unternehmen, die Mehrwertsteuer erheben und
  - 50 und mehr Beschäftigte haben oder
  - einen Jahresumsatz von mehr als 10 Mio. Euro erwirtschaften oder
  - im Finanzdienstleistungsbereich tätig sind oder
  - „anfällig“ für Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung sind, sowie
  - juristische Personen des öffentlichen Rechts (im Folgenden „Verwaltungen“), insbesondere
  - Bundes-, Landes- und Regionalverwaltungen sowie
  - Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern.
- Die Richtlinie gilt für Hinweise auf Rechtsverstöße gegen ausgewählte EU-Vorschriften, die von öffentlichem Interesse sind [Art. 1 Abs. 1, Annex 1, Erwägungsgrund 5]. Diese betreffen folgende Bereiche:
  - Verbraucher- und Datenschutz, Produktsicherheit,
  - öffentliche Gesundheit und Umweltschutz, Verkehrssicherheit,
  - kerntechnische Sicherheit,
  - öffentliche Auftragsvergabe, Finanzdienstleistungen, Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung,
  - Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und -schutz,
  - EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrecht, unlauterer Körperschaftssteuerwettbewerb der Mitgliedstaaten sowie

- Schutz der finanziellen Interessen der EU, etwa vor Betrug und Korruption bei EU-Einnahmen und -Ausgaben.
- Verstöße im Sinne der Richtlinie sind [Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Nr. 1]:
  - tatsächliche und potenzielle EU-Rechtsverstöße sowie
  - rechtsmissbräuchliche Praktiken, d.h. Praktiken, die den Zielen der jeweiligen EU-Vorschriften zuwiderlaufen
  - z.B. wenn ein Unternehmen zum Schein eine Transaktion tätigt, um eine Steuerbefreiung zu erlangen.
- **Interner Meldekanal**
  - Unternehmen und Verwaltungen müssen eine Person oder eine Stelle (im Folgenden „interner Meldekanal“) benennen, die dafür zuständig ist, Hinweise entgegenzunehmen und Folgemaßnahmen „einzuleiten“ [Art. 4, Art. 5 Abs. 1 lit.b und c, Erwägungsgrund 45].
  - Der interne Meldekanal ist so einzurichten, dass [Art. 5]
    - der Hinweisgeber nach maximal drei Monaten eine Rückmeldung über geplante oder ergriffene Folgemaßnahmen erhält (im Folgenden „Rückmeldefrist“) [Abs. 1 lit. d],
    - die Identität des Hinweisgebers vertraulich bleibt [Art. 5 Abs. 1 lit. a] und
    - der Hinweis sowohl persönlich als auch schriftlich und/oder per Telefon gemeldet werden kann [Art. 5 Abs. 2].
  - Wenn ein Beschäftigter einen Verstoß seines Unternehmens oder seiner Verwaltung melden möchte, ist er verpflichtet, zuerst den internen Meldekanal zu nutzen, bevor er sich an eine außenstehende Behörde oder die Öffentlichkeit wendet [Art. 4 Abs. 2 i.V.m. 13 Abs. 2 lit. c].
- **Externer Meldekanal**
  - Die Mitgliedstaaten müssen eine Behörde (im Folgenden „externer Meldekanal“) benennen, die zuständig ist, Hinweise externer Dritter entgegenzunehmen und Folgemaßnahmen zu „ergreifen“ [Art. 6 Abs. 1 und 3].
  - Die Vorgaben für interne Meldekanäle gelten analog [Art. 7]. Zusätzlich gilt insbesondere:
    - Die Rückmeldefrist kann in „begründeten Fällen“ sechs Monate betragen [Art. 9 Abs. 1 lit. b].
    - Hinweisgeber müssen informiert werden, wann ihre Identität oder diejenige von z.B. Zeugen aus rechtlichen Gründen – z.B. Verteidigungsrechte angeschuldigter Personen – offengelegt werden muss [Art. 9 Abs. 2].
- **Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern**
  - Die Mitgliedstaaten müssen Hinweisgeber schützen, insbesondere indem sie
    - sicherstellen, dass Hinweisgeber
      - vor Gericht eine Vergeltungsmaßnahme lediglich schlüssig darlegen müssen, so dass das beschuldigte Unternehmen bzw. die Verwaltung beweisen muss, dass die Benachteiligung auf anderen Gründen beruht [Art. 15 Abs. 5],
      - nicht wegen der Verletzung einer Geheimhaltungspflicht haftbar gemacht werden können [Art. 15 Abs. 4],
      - wirksamen – z.B. auch einstweiligen – Rechtsschutz bei Vergeltungsmaßnahmen vorsehen [Art. 15 Abs. 6],
      - die Offenlegung der Identität des Hinweisgebers unter Strafe stellen [Art. 17 Abs. 1 lit. d] sowie
      - jegliche Vergeltungsmaßnahmen verbieten und unter Strafe stellen [Art. 14].
- **Voraussetzungen für den Schutz von Hinweisgebern**
  - Hinweisgeber werden nur geschützt, wenn sie zumindest „hinreichenden“ Grund zur Annahme hatten, dass [Art. 13 Abs. 1, Erwägungsgrund 30 und 60]
    - die von ihnen gemeldeten Hinweise zum Zeitpunkt der Meldung der Wahrheit entsprachen,
    - die Meldung in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.
  - Wenn Beschäftigte entgegen ihrer grundsätzlichen Pflicht, zunächst den internen Kanal zu nutzen, einen externen Meldekanal nutzen, gilt der Schutz insbesondere nur dann, wenn [Art. 13 Abs. 2, Erwägungsgrund 62]
    - kein interner Meldekanal zur Verfügung stand oder dieser dem Hinweisgeber „verborgen blieb“ ,
    - nach Nutzung des internen Meldekanals keine Folgemaßnahmen innerhalb der Rückmeldefrist ergriffen wurden,
    - die Nutzung des internen Meldekanals die Wirksamkeit etwaiger behördlicher Ermittlungen beeinträchtigen könnte, etwa weil Beweise vernichtet werden könnten, oder
    - eine unmittelbare und erhebliche Gefahr etwa für Leib, Leben, Umwelt droht.
  - Macht ein Hinweisgeber einen Verstoß publik, etwa über die Medien, gilt der Schutz nur, wenn [Art. 13 Abs. 4]
    - er zuvor einen internen und/oder externen Meldekanal genutzt hat, innerhalb der Rückmeldefrist aber keine geeigneten Maßnahmen ergriffen wurden [Art. 13 Abs. 4 lit. a],
    - er davon ausgehen muss, dass die anderen Kanäle nicht funktionieren, etwa weil eine Komplizenschaft zwischen der Person, die den Verstoß begeht, und der zuständigen Behörde besteht [Art. 13 Abs. 4 lit. b], oder
    - eine unmittelbare und offenkundige Gefährdung öffentlicher Interessen besteht [Art. 13 Abs. 4 lit. b].
- **Maßnahmen zum Schutz betroffener Personen**
  - Mitgliedstaaten müssen die von den Meldungen betroffenen bzw. angeschuldigten Personen schützen, insbesondere indem sie sicherstellen, dass
    - deren Identität während behördlicher Untersuchungen vertraulich bleibt [Art. 16 Abs. 2],
    - für missbräuchliche Meldungen abschreckende Strafen und Schadensersatz vorgesehen sind [Art. 17 Abs. 2],
    - ihnen grundrechtliche Verfahrens- und Verteidigungsrechte zustehen [Art. 16 Abs. 1].

## Wesentliche Änderungen des Status quo

- Bislang gibt es keine EU-weiten gesetzlichen Mindeststandards zum Schutz von Hinweisgebern.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Durchsetzung von EU-Recht aufgrund von Hinweisen ist nicht angemessen möglich, wenn der nationale Schutz der Hinweisgeber „fragmentiert“ ist. Außerdem kann potentiell grenzüberschreitenden Risiken und Verzerrungen des Binnenmarktes, die durch Verstöße gegen EU-Recht entstehen, besser durch eine Mindestharmonisierung begegnet werden.

## Politischer Kontext

Die Kommission folgt mit dem Vorschlag einer Empfehlung des Europarates [Empfehlung CM/Rec(2014)7]. Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dessen Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) [insbesondere EGMR, Urt. v. 27.07.2011 – Individualbeschwerde Nr. 28274/08, Heinisch ./ Deutschland] sind von den Mitgliedstaaten und von der EU [Art. 52 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der EU (GRCh)] zu beachten.

## Stand der Gesetzgebung

23.04.2018 Annahme durch Kommission

20.11.2018 Annahme durch Europäisches Parlament

Offen Annahme im Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Justiz
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Recht (federführend), Berichterstatterin: Virginie Rozière (S&D-Fraktion)
Bundesministerien:	Justiz und Verbraucherschutz (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Recht und Verbraucherschutz (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 16, 33, 43, 50, 53, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169 AEUV und weitere
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Ausschließliche und geteilte Zuständigkeit [Art. 3, 4 Abs. 2 AEUV]
Verfahrensart:	Art. 289, 294 AEUV (Anhörungs- und ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

Die Verhinderung von EU-Rechtsverstößen ist rechtstaatlich geboten, dafür deren Aufdeckung unverzichtbar. Da potentielle Hinweisgeber häufig aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen Verstöße nicht melden, ist ihr Schutz sachgerecht. EU-weite Mindeststandards zum Schutz von Hinweisgebern können zudem zu einheitlichen Wettbewerbsbedingungen in der EU beitragen. Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen führen jedoch zu merklichen Kosten für Unternehmen und Verwaltungen, was zu höheren Preisen oder Steuern führen kann.

**Die Beschränkung des Schutzes auf Hinweisgeber, die „im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit“ an Informationen gelangt sind** – insbesondere Arbeitnehmer und Lieferanten, nicht jedoch Konsumenten –, **ist sachgerecht. Denn nur sie können** von Unternehmen oder Verwaltungen wirtschaftlich abhängig und dadurch **von Vergeltungsmaßnahmen betroffen sein**. Zudem besteht nur bei solchen Personen die Gefahr, dass die Weitergabe von Hinweisen gegen vertragliche oder gesetzliche Geheimhaltungspflichten verstoßen könnte.

**Die Beschränkung der Richtlinie auf Verstöße in ausgewählten Bereichen wird potentielle Hinweisgeber abschrecken, wenn diese** im Zweifelsfall **nicht beurteilen können, ob ein Hinweis unter den Schutz der Richtlinie fällt**.

Die Richtlinie schließt Berufsgeheimnisträger – wie Steuerberater, Berufspsychologen, Ärzte und Anwälte – nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie aus. Die Verschwiegenheitspflicht der Berufsgeheimnisträger wird so aufgehoben. Die Rückmeldefrist von drei Monaten für Unternehmen und Verwaltungen und ggf. sechs Monaten für Behörden ist zu kurz. Denn interne und externe Untersuchungen dauern oft länger. Die kurze Frist wiegt besonders schwer, da Hinweisgeber bei Nichteinhaltung der Frist die Behörden bzw. die Öffentlichkeit informieren können. Zudem besteht die Gefahr, dass Behörden ihre eigene Untersuchung gefährden, wenn sie Hinweisgebern Informationen über geplante Maßnahmen, etwa Durchsuchungen, mitteilen müssen.

**Dass Hinweisgeber** in der Regel **nur geschützt werden, wenn sie zuerst den internen Meldekanal nutzen**, setzt Anreize, zunächst eine interne Abstimmung des Verstoßes zu versuchen. Dies **ermöglicht eine schnelle Abstimmung ohne**

**Imageverlust nach außen und kann Imageschäden** für das betroffene Unternehmen oder die Verwaltung **bei Falschmeldungen verhindern**. Letzteres rechtfertigt auch die grundsätzliche Pflicht für Hinweisgeber, zuerst einen externen Meldekanal zu nutzen, bevor die Öffentlichkeit informiert wird.

Dass Unternehmen und Verwaltungen vor Gericht beweisen müssen, dass eventuelle Benachteiligungen des Hinweisgebers keine Vergeltungsmaßnahmen sind, sondern auf anderen Gründen beruhen, führt einerseits zu einem sehr effektiven Schutz für Hinweisgeber. Andererseits kann dies auch dazu führen, dass Arbeitnehmer, denen eine betriebsbedingte Kündigung droht oder deren Vertrag ausläuft, einen Vorwurf nur erheben, um eine Weiterbeschäftigung zu erzwingen. Diese Missbrauchsgefahr wird dadurch vergrößert, dass der Schutz für Hinweisgeber bereits dann gilt, wenn sie Grund zur Annahme hatten, dass eine rechtsmissbräuchliche Praktik vorliegt. Für Unternehmen und Verwaltungen dürfte es schwer werden, diese subjektive Sichtweise zu widerlegen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU hat zwar keine unmittelbar einschlägige Kompetenz, um den Schutz von Hinweisgebern zu regeln. Im Gegenteil sollen die Mitgliedstaaten – also nicht die EU – alle „erforderlichen“ Maßnahmen zur Durchführung und damit auch zur Durchsetzung von EU-Recht ergreifen [Art. 291 Abs. 1 AEUV]. **Die EU besitzt dennoch die Kompetenz zur vorliegenden Regelung, denn sie darf einzelne konkrete EU-Vorschriften durch Bestimmungen ergänzen, die deren Durchsetzung gewährleisten sollen** [vgl. EuGH, Urteil v. 09. März 2010, Kommission ./ Deutschland, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125, Rn. 30, 50; EuGH, Urteil v. 13. September 2005, Kommission ./ Rat, C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542, Rn. 48]. Darunter lässt sich auch der Schutz von Hinweisgebern fassen.

### Subsidiarität

Die Grundsätze des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte für den Schutz von Hinweisgebern müssen bereits von den Mitgliedstaaten beachtet werden. Diese Grundsätze sind jedoch sehr vage, und nicht jeder Mitgliedstaat sieht besondere Verfahren zum Schutz von Hinweisgebern vor. Daher verbessern EU-einheitliche Vorschriften die Rechtssicherheit für Hinweisgeber.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Der Richtlinienvorschlag beschränkt sich auf Regelungsbereiche, bei denen Verstöße das öffentliche Interesse besonders gefährden, und sieht keine allgemeingültige Regelung vor. Er lässt den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum, z.B. bei der Einrichtung und Ausgestaltung interner und externer Meldekanäle. Angemessen ist es, dass diese Meldekanäle in einer bestimmten Frist eine Rückmeldung geben müssen, weil der Hinweisgeber dann besser beurteilen kann, ob er Anlass dazu hat, weitere Schritte zu ergreifen.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Grundrechte derjenigen Personen, die durch die Meldung eines Hinweisgebers angeschuldigt werden, sind im Richtlinienvorschlag unzureichend berücksichtigt. Es ist im Sinne der Verhältnismäßigkeit erforderlich, dass diese Rechte – etwa Schutz des Privatlebens [Art. 7 GRCh], Schutz personenbezogener Daten [Art. 8 GRCh], unternehmerische Freiheit [Art. 16 GRCh] – mit dem Schutz des Hinweisgebers bereits im Richtlinienvorschlag abgewogen werden. **In die Richtlinie sollten zur Gewährleistung dieser Rechte daher unter Beachtung der Rechtsprechung des EGMR rechtssichere und objektive Kriterien aufgenommen werden, wann der Hinweisgeber einen „hinreichenden“ Grund für die Annahme eines Rechtsverstoßes hat, wann nach einer Meldung keine „ausreichenden“ Folgemaßnahmen ergriffen wurden und wann eine „missbräuchliche“ Meldung vorliegt.** Die Anonymität angeschuldigter Personen auch bei Veröffentlichung der Informationen über die Medien ist entsprechend auch zu wahren.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Unternehmen und Verwaltungen müssen interne Meldekanäle einrichten. Die Loyalitätspflicht des Arbeitnehmers gegenüber seinem Arbeitgeber [§§ 241 Abs. 2, 242 BGB] und das Maßregelverbot [§ 612a BGB] werden konkretisiert. Die Verschwiegenheitsvorschriften für Beamte [§ 37 Abs. 2 BStG und § 67 Abs. 2 BBG] müssen geändert werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Beschränkung des Schutzes auf Hinweisgeber, die „im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit“ an Informationen gelangt sind, ist sachgerecht. Denn nur sie können von Vergeltungsmaßnahmen betroffen sein. Die Beschränkung der Richtlinie auf Verstöße in ausgewählten Bereichen wird Hinweisgeber hingegen abschrecken, wenn diese nicht beurteilen können, ob ein Hinweis unter den Schutz der Richtlinie fällt. Dass Hinweisgeber geschützt werden, wenn sie zuerst den internen Meldekanal nutzen, ermöglicht eine schnelle Abstellung ohne Imageverlust und kann Imageschäden bei Falschmeldungen verhindern. Die EU besitzt die Kompetenz zur vorliegenden Regelung, denn sie darf EU-Vorschriften durch Bestimmungen ergänzen, die deren Durchsetzung gewährleisten sollen. In die Richtlinie sollten rechtssichere Kriterien aufgenommen werden, wann der Hinweisgeber einen „hinreichenden“ Grund für die Annahme eines Rechtsverstoßes hat, wann nach einer Meldung keine „ausreichenden“ Folgemaßnahmen ergriffen wurden und wann eine „missbräuchliche“ Meldung vorliegt.