



## Stand der Verhandlungen: Richtlinienvorschlag zur Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern („Whistleblowern“)

### *Erweiterter Anwendungsbereich der Richtlinie notwendig?*

Am 23.04.2018 hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag (KOM (2018) 218) zum besseren Schutz von Hinweisgebern, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, (sog. „Whistleblower“) vorgelegt. Mit der Richtlinie sollen Whistleblower anhand EU-weiter Mindeststandards besser geschützt werden. Der Richtlinienvorschlag stellt eine Reaktion auf die im Oktober 2017 vorgelegte Resolution des Europäischen Parlaments dar, in der dieses die Europäische Kommission dazu aufgefordert hatte, europaweit einen besseren Schutz für Hinweisgeber einzurichten.

Hinweisgeber sind eine besonders wichtige Informationsquelle bei der Aufdeckung von Rechtsverstößen durch private oder öffentliche Stellen. Der Schutz von Hinweisgebern ist in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich und zum Teil unzureichend geregelt. Zwar verfügen einige Mitgliedstaaten über umfassende einschlägige Rechtsvorschriften, doch die meisten Mitgliedstaaten sehen nur in bestimmten Bereichen einen solchen Schutz vor. Hinweisgeber sehen sich mit hohen Vergeltungsrisiken konfrontiert, die vom Verlust ihres Arbeitsplatzes bis hin zu einer Verunglimpfung ihres guten Namens gehen können. Die Angst, Vergeltungsmaßnahmen zu erleiden, kann sich auf potenzielle Hinweisgeber abschreckend auswirken.

Der Vorschlag soll durch Festlegung neuer EU-weiter Standards ein hohes Maß an Schutz für Hinweisgeber gewährleisten. Die neue Richtlinie erfasst alle Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten oder einem Jahresumsatz von mehr als 10 Mio. Euro und auch alle Landes- und Regionalverwaltungen und Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern (Art. 4 des RL-Vorschlags). Diese müssen ein internes Verfahren für den Umgang mit Meldungen von Hinweisgebern einführen (sog. interner Meldekanal, Art. 5 des RL-Vorschlags).

Die erforderlichen Schutzmechanismen des Richtlinienvorschlags umfassen u.a. ein dreistufiges Meldesystem: Zunächst soll sich

der Hinweisgeber an interne Meldekanäle wenden. Sollten diese internen Kanäle nicht funktionieren oder nach vernünftigem Ermessen nicht funktionieren können, soll es Meldungen an die hierfür einzurichtenden zuständigen Behörden geben können (sog. externer Meldekanal, Art. 6-12 des RL-Vorschlags). Wenn nach einer Meldung über den internen bzw. externen Meldekanal keine geeigneten Maßnahmen ergriffen worden sind oder wenn eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses oder die Gefahr eines irreparablen Schadens besteht, sieht der Vorschlag als ultima ratio Meldungen in der Öffentlichkeit/den Medien vor.

Art. 14 des Richtlinienvorschlags sieht ein Verbot von Repressalien gegenüber dem Hinweisgeber vor. Demnach soll der Hinweisgeber vor allen Formen von Repressalien, die er, seine Familie oder andere Personen, die mit ihm in Verbindung stehen, aufgrund seines Hinweises erleidet, geschützt werden.

Der Bundesrat hat am 06.07.2018 (BR-DS 173/18) seinen Beschluss zu dem Gesetzesvorhaben gefasst. Dabei hat er insbesondere darauf hingewiesen, dass der Vorschlag die Pflicht zur Achtung der regionalen und lokalen Selbstverwaltung (Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV) tangiere. Zudem erfordere die Schaffung von internen Meldekanälen einen enormen bürokratischen und personellen Aufwand in den betroffenen Kommunen. Auch sei unklar, ob der Richtlinienvorschlag mit dem weiten Begriff des öffentlichen Sektors auch die Gerichtsbarkeit umfassen solle. Unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit der Justiz bedürfe es insoweit einer Klarstellung, dass die justizielle Tätigkeit nicht in den Anwendungsbereich falle. Zudem trage der Vorschlag bisher den besonderen Geheimhaltungsverpflichtungen von Berufsheimnisträgern (z.B. Rechtsanwälten, Ärzten etc.) nicht ausreichend Rechnung.



## Stand der Verhandlungen im Rat

Im Rat wird der Richtlinienvorschlag in der Ratsarbeitsgruppe „FREMP“ (Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit) behandelt. Eine erste artikelweise Aussprache mit einleitenden Erläuterungen durch die Europäische Kommission fand in den Sitzungen am 12./13.07.2018 und am 10./11.09.2018 statt. In der Sitzung am 19.09.2018 nahm die Kommission zu vorab eingereichten Fragen der Mitgliedstaaten Stellung. Der erste Austausch zeigte, dass noch viel Klärungsbedarf besteht. Kontrovers und ergebnisoffen werden insbesondere die folgenden Punkte diskutiert:

- Abgrenzung zu bestehendem Sekundärrecht und das Verhältnis des Richtlinienvorschlags als allgemeine Regelung zu bereichsspezifischen Hinweisgeberschutzsystemen in den in Teil II des Anhangs aufgezählten EU-Rechtsakten (u.a. im Bereich Finanzdienstleistungen): Die Kommission stellte klar, dass die bereits bestehenden Regelungen zum Hinweisgeberschutz sowohl bezüglich des Anwendungsbereichs, der Voraussetzungen und des Umfangs des Hinweisgeberschutzes nicht durch die Hinweisgeber-Richtlinie geändert werden sollen, sondern weitergelten. Die Hinweisgeber-Richtlinie solle einen generellen Hinweisgeberschutz bezüglich aller im Anhang (Teil I) aufgelisteten Rechtsakte der EU schaffen und einheitliche Mindeststandards setzen. Es könne also sein, dass ein Hinweisgeber durch mehrere EU-Rechtsakte geschützt werde, solange er deren Voraussetzungen erfülle.
- das Verhältnis zur Richtlinie Geschäftsgeheimnisse (RL (EU) 2016/943);
- der persönliche Anwendungsbereich und Tragweite des Arbeitnehmerbegriffs in Art. 2 Abs. 1 Buchst. a. Die Kommission stellte klar, dass hiermit der Arbeitnehmerbegriff des Art. 45 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH gemeint sei. Aufsichtsräte sowie Anteilseigner seien ebenfalls vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst. Die Kommission erläuterte, dass anonyme Hinweisgeber

grundsätzlich vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen seien.

- Auswirkungen im öffentlichen Sektor und hier insbesondere die Bedeutung von Art. 4 Abs. 6 Buchst. d: Die Kommission machte deutlich, dass der gesamte öffentliche Sektor von der Pflicht zur Einrichtung von internen Meldekanälen erfasst sein soll, mit Ausnahme der Kommunen, die weniger als 10.000 Einwohner haben. Es seien neben der Exekutive – einschließlich der Ministerien – auch Legislative und Judikative umfasst, es sei denn, die Information sei dem Gebiet der Nationalen Sicherheit oder einer Verschlussangelegenheit zuzuordnen (siehe Erwägungsgrund 21). Öffentliche Funktionäre, die Hoheitsgewalt ausüben, seien nicht von der Richtlinie erfasst. Daher würden Richter und Staatsanwälte nicht unter den Schutz der Richtlinie fallen. Alle anderen Beamten fielen unter den Anwendungsbereich. Bei kleineren Einheiten im öffentlichen Sektor sei es ausreichend, einen internen Meldekanal auf übergeordneter Ebene zu zentralisieren.
- Voraussetzungen für den Schutz des Hinweisgebers nach Art. 13: Gestuftes Meldesystem und das Verhältnis der einzelnen Meldestufen zueinander. Insoweit baten einzelne Mitgliedstaaten darum, das Verhältnis der einzelnen Meldekanäle klarer und verständlicher zu formulieren. Die Kommission wies daraufhin, dass der Gang an die Öffentlichkeit immer nur „ultima ratio“ sein könne. Zudem wurden die subjektiven Voraussetzungen beim Hinweisgeber (Gutgläubigkeit bzgl. Wahrheitsgehalt des Hinweises und Bedeutung der maßgeblichen Motive des Hinweisgebers) diskutiert.
- Von den Mitgliedstaaten zu gewährleistender Schutz für Hinweisgeber (Art. 14 und 15): Dem betroffenen Hinweisgeber sollen nach Art. 15 Abs. 2 niedrigschwellige und kostenlose Informations- und Beratungsmöglichkeiten offenstehen.

Der Rat beabsichtigt weiterhin noch eine grundlegende Diskussion zur Frage der Rechtsgrundlage der Richtlinie und eine Prüfung der Subsidiarität durchzuführen. Zudem fordert er eine Diskussion über die Notwendigkeit, dem privaten Sektor Vorgaben zu machen, statt nur externe Meldekanäle



einzuführen. Deutschland begrüßte grundsätzlich die beabsichtigte Stärkung des Hinweisgeberschutzes. Zugleich wurde aber darauf hingewiesen, dass ein allgemeiner Hinweisgeberschutz für Deutschland Neuland bedeute und umfangreicher Beratung bedürfe. Die österreichische Präsidentschaft kündigte an, dass in der nächsten Sitzung am 19.10.2018 eine weitere Aussprache über den Richtlinienvorschlag stattfinden soll. Ob bis dahin ein überarbeiteter Richtlinienentwurf vorgelegt werden soll, ließ die Präsidentschaft offen.

## Stand der Verhandlungen im Europäischen Parlament

Im Parlament beschäftigt sich der Rechtsausschuss (JURI) mit dem Richtlinienvorschlag. In dem vorgelegten Berichtsentwurf vom 02.07.2018 der Berichterstatterin MdEP Virginie Rozière (S&D) begrüßt sie insgesamt die Richtung des Richtlinienvorschlags und sieht einen noch umfangreicheren Schutz von Hinweisgebern vor. Sie spricht sich u.a. für eine Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereiches auch auf Beamte und andere Mitarbeiter der Europäischen Institutionen aus. Weiterhin empfiehlt sie, kürzere Fristen im Hinblick auf die Rückmeldung an den Hinweisgeber innerhalb des dreigliedrigen Meldesystems einzurichten. Auch sollen anonyme Hinweisgeber den gleichen Schutz wie namentlich bekannte Hinweisgeber genießen. Hinsichtlich des sachlichen Anwendungsbereiches plädiert sie für eine Ausweitung. Dieser erfasse bislang nur bestimmte Regelungen des EU-Rechts und solle ebenfalls auf die geschützten Rechte der Europäischen Grundrechtecharta erweitert werden. Sie empfiehlt auch, an dem Schutz des Berufsgeheimnisses durch Erwägungsgrund 69 weiter festzuhalten.

In der Aussprache des JURI-Ausschusses vom 24.09.2018 zu den aktuellen Änderungsanträgen stand der Vorschlag um die Ergänzung weiterer Rechtsgrundlagen im Mittelpunkt, damit der horizontale Anwendungsbereich der Richtlinie möglichst weit gezogen wird. Dementsprechend soll z. B. der Arbeitnehmerschutz gem. Art. 153 AEUV ergänzt werden. Hierfür würde es einer Stellungnahme des Rechtsdienstes des Europäischen Parlaments bedürfen, was zu

Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren führen kann. Zudem wurde der Änderungsantrag 274 diskutiert, wonach die von bereits durch Erwägungsgrund 69 vorgesehene Unberührtheit des Schutzes „gesetzlicher und sonstiger beruflicher Vorrechte nach nationalem Recht“ (Geheimhaltungsverpflichtungen von Berufsgeheimnisträgern von u.a. Rechtsanwälten) im persönlichen Anwendungsbereich von Art. 2 der Richtlinie geregelt werden sollte.

Des Weiteren sollte das Hauptziel der Richtlinie die Beendigung bzw. Verhinderung von illegalen Praktiken sein. Zwar habe die Öffentlichkeit das Recht, zu wissen, was vor sich geht, jedoch sollen Fälle in denen man sich direkt an die Medien wenden können soll, eine Ausnahme bleiben. Es wurde sich weiterhin auch ablehnend gegen eine Beweislastumkehr im Rahmen der Repressalien ausgesprochen, sowie gegen Belohnungen von Hinweisgebern.

Die Abstimmung über den Berichtsentwurf im JURI-Ausschuss ist für den 10.10.2018 geplant. Es ist offen, wie die Diskussionen weitergeführt werden.

---

Weiterführende Informationen:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3442\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3442_de.htm)