



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

Beginn der Trilogverhandlungen steht kurz bevor – Beamte vom Anwendungsbereich erfasst

Die Europäische Kommission hat am 23.04.2018 einen Vorschlag zum Schutz von Hinweisgebern („Whistleblowern“) (COM(2018) 218 final) vorgelegt. Die Kommission trägt mit dem Vorschlag der Einschätzung Rechnung, dass Hinweisgeber bei der Aufdeckung rechtswidriger Handlungen, die dem öffentlichen Interesse und der Gesellschaft schaden, eine wichtige Rolle spielen können. In Anbetracht dieser Bedeutung seien Hinweisgeber in der EU bislang nicht ausreichend geschützt. Nach Angaben der Kommission berichten etwa 36 % der Arbeitnehmer, die Verstöße gemeldet haben, von erlittenen Vergeltungsmaßnahmen. Derzeit sorgen nur zehn Mitgliedstaaten dafür, dass Hinweisgeber uneingeschränkt geschützt werden. Die übrigen Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland) gewähren nur teilweisen Schutz in bestimmten Wirtschaftszweigen oder für gewisse Kategorien von Arbeitnehmern. Der Richtlinienvorschlag der Kommission erfasst u.a. folgende Regelungen:

- Sachlicher Anwendungsbereich (Art. 1 i.V.m. den Anhängen Teil I und II; durch die Richtlinie vorgesehener Mindeststandard): Meldungen über Verstöße gegen Unionsrecht, u.a. in den Bereichen öffentliche Auftragsvergabe, Finanzdienstleistungen, Umweltschutz und Verbraucherschutz;
- Persönlicher Anwendungsbereich (Art. 2 i.V.m. 13): Weite Definition des Hinweisgebers: Arbeitnehmer, Selbständige, freie Mitarbeiter, Berater, Auftragnehmer, Zulieferer, Freiwillige, unbezahlte Praktikanten und Bewerber im öffentlichen und privaten Sektor. Der Hinweisgeber muss im Zeitpunkt der Meldung der Verstöße ausreichende Hinweise dafür haben, zu glauben, dass seine Informationen wahr sind und dass sie in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen (subjektives Element);
- Dreistufiges Meldesystem für Hinweisgeber: Zunächst soll sich der Hinweisgeber an interne Meldekanäle wenden. Sollten diese internen Kanäle nicht funktionieren oder nach vernünftigem

Ermessen nicht funktionieren können, soll er Meldungen an die hierfür einzurichtenden zuständigen Behörden machen (sog. externer Meldekanal, Art. 6-12 des Richtlinienvorschlags). Wenn nach der 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;

- Private und öffentlich-rechtliche Arbeitgeber müssen interne Meldekanäle schaffen: nach dem Vorschlag trifft diese Pflicht 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);
- Jegliche Vergeltungsmaßnahmen gegenüber dem Hinweisgeber sind untersagt und sollen geahndet werden. Wenn ein Hinweisgeber Vergeltungsmaßnahmen erleidet, sieht der Vorschlag eine Reihe von Maßnahmen zu seinem Schutz vor (u.a. zur Vermeidung einer Entlassung).

I. Stand der Verhandlungen im Rat

Im Rahmen der Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 16.01.2019 und am 25.01.2019 konnte eine allgemeine Ausrichtung erzielt werden. Eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützte den Richtlinienvorschlag in der Fassung des Kompromisstextes der rumänischen Ratspräsidentschaft. Es bestand weitgehend Einigkeit, möglichst schnell die Trilogverhandlungen zu beginnen. Der Kompromisstext weist folgende Regelungen bzw. Besonderheiten auf:

- Rechtsgrundlage bzw. Frage, ob Hinweisgeber-Richtlinie als ein einheitlicher Rechtsakt erlassen werden kann: Der



Juristische Dienst des Rates und die Kommission vertreten insoweit unterschiedliche Positionen. Der Juristische Dienst des Rates führte in einem Rechtsgutachten aus, dass es wegen der mehreren gewählten Rechtsgrundlagen nicht möglich sei, die Richtlinie in einem Akt zu erlassen, da teilweise Inkompatibilität zwischen den einzelnen Rechtsgrundlagen bestehe. Ein Großteil der Anwendungsbereiche der Richtlinie könne zwar in einem einzigen Rechtsakt erfasst werden. Allerdings seien u.a. für die Bereiche der Kernsicherheit (Art. 1 Abs. 1 lit. (a) (vi), für den Bereich des Wettbewerbsrechts und der staatlichen Beihilfe (Art. 1 Abs. 1 lit. (b) und des Steuerrechts (lit. c) besondere Rechtssetzungsverfahren nötig, sodass insofern jeweils eigene Rechtssetzungsakte erlassen werden müssten. Insgesamt müsse man daher fünf separate Akte erlassen. Die Kommission vertritt hingegen die Ansicht, dass trotz des Vorliegens verschiedener Rechtsgrundlagen der Erlass der Richtlinie in einem Rechtsakt für alle im Anhang genannten Rechtsinstrumente im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren möglich sei. Ein solcher einheitlicher Ansatz sei auch erforderlich, um ein umfassendes gleichermaßen robustes Schutzniveau für Hinweisgeber zu schaffen. Der Auslegung der Kommission schloss sich eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland und Frankreich) an. Im Rahmen eines Kompromisses wurden aufgrund der Bedenken des Juristischen Dienstes des Rates jedoch die Vorschriften in Bezug auf schwerwiegende grenzüberschreitende

Gesundheitsgefahren Nr. 1082/2013/EU und der Rechtsakt zu Schusswaffen (EU) Nr. 258/2012 aus dem Anwendungsbereich gestrichen;

- Verhältnis der Hinweisgeber-Richtlinie zu anderen EU-Rechtsakten und zu nationalem Recht: Nach dem neu eingefügten Art 1bis soll die Hinweisgeber-Richtlinie überall dort ergänzend zur Anwendung kommen können, soweit nicht spezielle EU-Vorschriften für die Meldung von Verstößen vorgehen. Zudem sind die beruflichen Verschwiegenheitspflichten von Rechtsanwälten und Ärzten, das

richterliche Beratungsgeheimnis und die nationalen Strafprozessordnungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Die Forderung Deutschlands, ebenfalls die beruflichen Verschwiegenheitspflichten von Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen, erhielt keine Unterstützung;

- Deutschland sprach sich wiederholt aber ohne Erfolg dafür aus, die Beamten aus dem persönlichen Anwendungsbereich (Art. 2) zu streichen. Einige Mitgliedstaaten befürworteten insgesamt eine Verkleinerung des persönlichen Anwendungsbereichs. In der allgemeinen Ausrichtung sind Beamte explizit erfasst;
- Anonyme Hinweisgeber werden nach der Kompromissfassung jedenfalls dann geschützt, wenn ihre Identität offengelegt worden ist und die Voraussetzungen der Richtlinie eingehalten worden sind;
- Verstöße, die nur individuelle Rechte betreffen (Art. 2ter) sollen nicht erfasst werden. Dies ist ein Versuch, dem Anliegen mehrerer Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland und Frankreich) hinsichtlich des Kriteriums der Schwere des Verstoßes entgegenzukommen;
- Dreistufiges Meldesystem: Dazu waren die Mitgliedstaaten gespalten. Während sich einige dafür aussprachen, dass der Hinweisgeber zwischen interner und externer Berichterstattung frei wählen können solle, sprach sich eine Mehrheit der Mitgliedstaaten (u.a. auch Deutschland) für ein dreistufiges Meldesystem aus, d.h. ein System, bei dem grundsätzlich eine interne Meldepflicht bestehen soll;
- Nach der allgemeinen Ausrichtung besteht ab dem Schwellenwert von 50 Mitarbeitern für Unternehmen im Privatsektor die Verpflichtung, interne Meldekanäle vorzusehen. Bezüglich des öffentlichen Sektors können die Mitgliedstaaten Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern oder weniger als 50 Mitarbeitern sowie andere öffentliche Einrichtungen mit weniger als 50 Mitarbeitern von dieser Verpflichtung ausnehmen. Die Mitgliedstaaten können ebenfalls erlauben, dass mehrere Gemeinden gemeinsam einen internen Meldekanal vorsehen;



- Der Hinweisgeber wird nun auch ausdrücklich von der strafrechtlichen Haftung für Straftaten, die notwendig waren, um eine Information weiterzugeben, freigestellt (Art. 15).

Teilweise äußerten sich die Mitgliedstaaten kritisch zum raschen Vorgehen des rumänischen Vorsitzes. Sie sehen Klärungsbedarf im Bereich der Rechtsgrundlage, der Vereinbarkeit mit anderen Richtlinien als auch bezüglich des Meldesystems. Insgesamt scheint aber ein Konsens zu bestehen, die Richtlinie möglichst zügig nach vorne zu bringen.

Vermutlich wird Deutschland nach Inkrafttreten eine Umsetzung in einen einheitlichen Rechtsakt (und nicht ein mehrere sektorielle Gesetze) vornehmen. Der Umsetzungszeitraum in Art. 20 beträgt 2 Jahre.

II. Stand der Verhandlungen im Europäischen Parlament

Im Rechtsausschuss (JURI) des Europäischen Parlaments wurde der Bericht der Berichterstatterin MdEP Virginie Rozière (S&D) vom 02.07.2018 am 20.11.2018 angenommen (dazu EU-Wochenbericht Nr. 40-2018 vom 26.11.2018). Am 30.11.2018 wurde seitens des Plenums bestätigt, dass die Trilogverhandlungen zu diesem Dossier beginnen können. Unterschiede zwischen der Position des Parlaments und des Rates bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Persönlicher Anwendungsbereich: Der Bericht des Parlaments sieht einen sehr weiten persönlichen Anwendungsbereich vor. Neben den Hinweisgebern sollen ebenfalls die Hilfspersonen bzw. Mittler der Informationen, wie z.B. Journalisten, unter den Schutz der Richtlinie fallen. Der Rechtsausschuss setzt sich zudem für die Möglichkeit anonymer Meldungen ein. Ebenfalls – wie auch bei der allgemeinen Ausrichtung des Rates - werden explizit Beamte vom Schutzbereich erfasst. Mangels expliziter Ausnahme sollen wohl auch Berufsgeheimnisträger, wie u.a. Rechtsanwälte, von der Richtlinie erfasst werden;

- Zweistufiges Meldesystem: Im Gegensatz zur Position des Rates wird ein zweistufiges Meldesystem vorgeschlagen: die Nutzung interner Meldewege soll nicht verpflichtend sein;
- Interne Meldekanäle: Dennoch müssen sowohl juristische Personen des Privatrechts und im öffentlichen Sektor im Grundsatz auch interne Meldekanäle errichten. Die Mitgliedstaaten können aber Ausnahmen bei juristischen Personen des Privatrechts mit weniger als 250 Mitarbeitern bzw. weniger als 50 Mio. Euro Jahresumsatz vorsehen. Die Verpflichtung zur Errichtung von internen Meldewegen soll bei Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern greifen;
- Das Parlament ergänzt das Verbot von Repressalien gem. Art. 14 um verpflichtende ärztliche und psychiatrische Überweisungen sowie die Aussetzung oder den Widerruf der Sicherheitsermächtigung. Weiterhin soll ein neuer Art. 14a eingeführt werden, durch den dem Hinweisgeber bestimmte Unterstützungsmaßnahmen zu Gute kommen sollen (bspw. psychologische Unterstützung).

Die Trilogverhandlungen sollen voraussichtlich Ende Januar beginnen, mit dem Ziel, dieses Dossier noch vor den Wahlen des Parlaments zu finalisieren.

Weiterführende Informationen:

Pressemitteilung der Europäischen Kommission (de)

https://ec.europa.eu/germany/news/whistleblower20180423_de

Richtlinienvorschlag (COM (2018) 218 final)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0218&from=EN>

Bericht JURI-Ausschuss (de)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0398+0+DOC+XML+V0//DE>