



Brüssel, den 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern auf EU-Ebene

1. Einführung

Die großen Skandale der letzten Jahre und Monate, angefangen bei den LuxLeaks über die Panama und die Paradise Papers bis hin zum Diesel-Skandal oder zu Cambridge Analytica, haben unsere Aufmerksamkeit darauf gelenkt, wie Fehlverhalten in Organisationen oder Unternehmen im öffentlichen oder im privaten Sektor das öffentliche Interesse schwer schädigen kann. In vielen Fällen sind diese Skandale und der Schaden an der Umwelt, der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit und an den finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten oder der EU ans Licht gekommen, da bestimmte Personen Hinweise gegeben haben, als ihnen Fehlverhalten im Rahmen ihrer Arbeit aufgefallen ist. Diese Hinweisgeber riskieren häufig ihre Karriere und ihre Lebensgrundlage. In einigen Fällen sehen sie sich sogar schwerwiegenden und lang währenden Folgen für ihre Finanzen, ihre Gesundheit, ihren Ruf und ihr Privatleben ausgesetzt. Der Schutz von Hinweisgebern ist von zentraler Bedeutung für die Verhütung von Fehlverhalten und die Wahrung öffentlicher Interessen.

Hinweisgeber sind darüber hinaus eine sehr wichtige Quelle für den investigativen Journalismus. Hinweisgeber wenden sich häufig an Journalisten, wenn sie kein Gehör finden und ihnen nur die Möglichkeit bleibt, an die Öffentlichkeit zu gehen. Zur Wahrung der Wächterrolle des investigativen Journalismus in demokratischen Gesellschaften gilt es nicht nur die Vertraulichkeit seiner Quellen sicherzustellen, sondern auch Hinweisgeber für den Fall, dass ihre Identität offengelegt wird, vor Repressalien zu schützen.

In diesem Zusammenhang möchte die Kommission einen politischen Rahmen zur Stärkung des Hinweisgeberschutzes auf EU-Ebene schaffen und schlägt hierfür eine Richtlinie über den Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden,¹ vor. Dabei stützt sie sich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte über das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Empfehlung des Europarates aus dem Jahr 2014 über den Schutz von Whistleblowern², in deren Rahmen für die Staaten Grundsätze für die Einführung und Überprüfung von Vorschriften für Hinweisgeber festgelegt wurden, die Informationen über Bedrohungen oder die Beschädigung des öffentlichen Interesses³ melden oder offenlegen. Diese Grundsätze umfassen wesentliche Bestandteile für wirksame und ausgewogene Vorschriften, die in guter Absicht handelnde Hinweisgeber schützen und gleichzeitig denjenigen Schutz und Rechtsbehelfe bieten, die durch falsche oder böswillige Meldungen geschädigt werden⁴.

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Siehe auch die Entschließung 2170 (2017) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) „Promoting integrity in governance to tackle political corruption“ (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en>) und Entschließung 2060 (2015) „Improving the protection of whistle-blowers“ (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>)

⁴ Standards für den Hinweisgeberschutz sind zudem in internationalen Instrumenten wie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption aus dem Jahr 2004, das die EU und alle Mitgliedstaaten ratifiziert haben, und im Zivil- und Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption aus dem Jahr 1999 enthalten.

In den vergangenen Jahren wurden einige dieser Standards von einer Reihe von Mitgliedstaaten übernommen. Einige Mitgliedstaaten haben umfassende Rechtsvorschriften⁵ zu diesem Thema eingeführt. Andere Mitgliedstaaten wiederum bieten nur in bestimmten Bereichen Schutz, beispielsweise bei der Bekämpfung von Korruption oder nur für den öffentlichen Sektor. Einige Mitgliedstaaten ziehen derzeit in Erwägung, neue Rechtsvorschriften zur Einführung oder Stärkung des Hinweisgeberschutzes zu erlassen.

Bestimmte Elemente des Hinweisgeberschutzes wurden bereits in einschlägigen EU-Instrumenten in Bereichen wie Finanzdienstleistungen, Verkehrssicherheit und Umweltschutz eingeführt, in denen die dringende Notwendigkeit besteht, die ordnungsgemäße Umsetzung des Unionsrechts sicherzustellen. Im Rahmen der Richtlinie über Geschäftsgeheimnisse⁶ werden Hinweisgeber, die ein Geschäftsgeheimnis offenlegen, um das öffentliche Interesse zu schützen, geschützt, indem sie von der Haftung befreit werden.

Der aktuell in der EU bestehende Hinweisgeberschutz ist in den Mitgliedstaaten insgesamt fragmentiert und erstreckt sich ungleichmäßig auf die verschiedenen Politikbereiche. Die kürzlich von Hinweisgebern enthüllten Skandale mit grenzüberschreitenden Auswirkungen zeigen, wie ein unzureichender Schutz in einem Land nicht nur das Funktionieren der EU-Politik vor Ort beeinträchtigen, sondern sich auch auf andere Länder und die EU insgesamt auswirken kann.

Laut dem Eurobarometer Spezial über Korruption aus dem Jahr 2017⁷ ist einer von drei Europäern (29 %) der Meinung, dass Menschen möglicherweise Korruption nicht melden, weil kein Schutz für Hinweisgeber besteht. In der öffentlichen Anhörung der Kommission im Jahr 2017⁸ wurde Angst vor rechtlichen und finanziellen Konsequenzen am häufigsten als Grund dafür genannt, warum Arbeitnehmer Fehlverhalten nicht melden.

Die Angst vor Repressalien ist in vielen Fällen begründet. Die „Global Business Ethics Survey 2016“⁹ bei über 10 000 Arbeitnehmern aus dem privaten, dem öffentlichen und dem gemeinnützigen Sektor in 13 Ländern hat ergeben, dass 33 % aller Arbeitnehmer bereits einmal Fehlverhalten beobachtet haben. Von den 59 % der Personen, die Meldung erstatteten, waren 36 % Repressalien ausgesetzt.

Die Ergebnisse des Eurobarometers Spezial 470 zeigen einen Mangel an Vertrauen in den Nutzen von Meldungen: die zwei am häufigsten genannten Gründe, Fehlverhalten nicht zu melden, waren (i) Beweisschwierigkeiten (45 %) und (ii) die Straffreiheit der Verantwortlichen selbst bei Vorlage von Beweisen (32 %).

Außerdem erstatten potenzielle Hinweisgeber, die illegale Tätigkeiten beobachten und sich bei einer Meldung sicher fühlen, möglicherweise keine Meldung, da sie die zuständige Stelle und das Meldeverfahren nicht kennen. Von den Personen, die auf das Eurobarometer

⁵ Frankreich, Irland, Italien, Litauen, Malta, Niederlande, Schweden, Slowakei, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

⁶ Richtlinie (EU) 2016/943 vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (ABl. L 157, S. 1).

⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

⁹ ECI (2016), Global Business Ethics Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity http://www.boeing.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. Die Global Business Ethics Survey wird mit Mitteln aus der Industrie finanziert.

Spezial 2017 über Korruption geantwortet haben, wussten 49 % nicht, bei welcher Stelle sie Korruption melden können, wenn sie korruptes Verhalten beobachten oder erleben. Lediglich 15 % aller Personen, die eine Antwort auf die Anhörung der Kommission einreichten, wussten, dass Vorschriften zum Hinweisgeberschutz in ihrem Land existieren.

Soziokulturelle Faktoren, vor allem die tief verwurzelte negative gesellschaftliche Wahrnehmung von Hinweisgebern, tragen ebenso dazu bei, dass Fehlverhalten häufig nicht gemeldet wird¹⁰. Die Angst vor einem Rufverlust wurde am dritthäufigsten als Grund in der Anhörung der Kommission dafür angeführt, warum Arbeitnehmer keine Meldung über Fehlverhalten erstatten.

Die EU-Institutionen und viele weitere Interessenträger fordern einen stärkeren Hinweisgeberschutz auf EU-Ebene. Im Januar bzw. Oktober 2017 forderte das Europäische Parlament¹¹ die Kommission auf, bis Ende 2017 einen horizontalen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, der Hinweisgebern in der EU ein hohes Maß an Schutz im öffentlichen und privaten Sektor sowie in nationalen und europäischen Institutionen gewährleistet. Der Rat forderte die Kommission in seinen Schlussfolgerungen zur Steuertransparenz vom 11. Oktober 2016¹² auf, mögliche künftige Maßnahmen auf EU-Ebene zu prüfen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften fordern einstimmig EU-weite Rechtsvorschriften, um Hinweisgeber zu schützen, die im öffentlichen Interesse handeln¹³.

2. Der Mehrwert des Schutzes von Hinweisgebern auf EU-Ebene

Im Einklang mit der Absichtserklärung von Präsident Juncker in dessen Rede zur Lage der Union 2016¹⁴ hat die Kommission die Möglichkeiten für weitere Maßnahmen zur Verstärkung des Schutzes von Hinweisgebern auf EU-Ebene ausgelotet.

Stärkung der Durchsetzung des EU-Rechts und Schutz der Meinungsfreiheit

Die von der Kommission vorgenommene Bewertung hat ergeben, dass die vorhandenen Mängel und die bestehende Uneinheitlichkeit des Schutzes von Hinweisgebern die Durchsetzung der EU-Vorschriften erschweren. In Bereichen, in denen sich Verstöße gegen das Unionsrecht oftmals nur mit Schwierigkeiten aufdecken lassen, können Hinweisgeber den entscheidenden Unterschied machen. Wenn dafür gesorgt wird, dass sich Hinweisgeber sicher fühlen können, kann dies eine wirksame Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Verstößen gegen das Unionsrecht ermöglichen, die andernfalls das öffentliche Interesse ernsthaft schädigen könnten.

¹⁰ Transparency International (2013), Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU.

¹¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2017 zu legitimen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern, die aus Gründen des öffentlichen Interesses vertrauliche Informationen über Unternehmen und öffentliche Einrichtungen offenlegen, (2016/2224(INI)) und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Januar 2017 zur Rolle von Informanten beim Schutz der finanziellen Interessen der EU (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Beispielsweise Transparency International, die European Public Service Union und der Europäische Journalistenverband. Im Rahmen einer Petition von Eurocadres wurden über 81 000 Unterschriften gesammelt und die Unterstützung von über 80 relevanten Organisationen eingeholt <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_de Diese Selbstverpflichtung wurde in den Arbeitsprogrammen der Kommission für die Jahre 2017 und 2018 bekräftigt (https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_de, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_de.pdf).

Die heute existierenden EU-Vorschriften zum Hinweisgeberschutz wurden in Antwort auf die Skandale und die entstehenden Probleme bei der Durchsetzung in bestimmten Bereichen entwickelt. Die EU führte beispielsweise infolge der Finanzkrise, durch die sich schwere Mängel bei der Durchsetzung der EU-Vorschriften zeigten, einen Hinweisgeberschutz im Finanzsektor ein¹⁵. Die Bewertung der Kommission ergab, dass es nun an der Zeit ist, tätig zu werden und den Hinweisgeberschutz systematisch im Rahmen der Durchsetzung des Unionsrechts nicht nur in Bereichen einzuführen, in denen das öffentliche Interesse bereits schwer geschädigt wurde, sondern auch präventiv.

Die Stärkung des Hinweisgeberschutzes verleiht der Verpflichtung der Kommission Ausdruck, ein stärkeres Augenmerk auf die Durchsetzung zu richten, um dem allgemeinen Interesse zu dienen, wie in ihrer Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“¹⁶ aus dem Jahr 2016 festgelegt. Ein besserer Hinweisgeberschutz kann den Alltag und das Wohlergehen aller Europäer verbessern, indem schwerwiegende Gefahren für das öffentliche Interesse vermieden werden, die sich auch über Ländergrenzen hinweg ausbreiten können. Darüber hinaus zeigte die Anhörung der Kommission eine sehr große Unterstützung für rechtlich verbindliche Mindeststandards zum Hinweisgeberschutz im Unionsrecht, insbesondere in den Bereichen Bekämpfung von Betrug, Korruption, Steuerhinterziehung und -vermeidung, Umweltschutz und öffentliche Gesundheit und Sicherheit.

Zudem wird durch einen starken Hinweisgeberschutz auf EU-Ebene das Recht auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit geschützt, das in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist. Die Kommission kommt damit den auf dem zweiten Jahreskolloquium über Grundrechte mit dem Titel „Media pluralism and Democracy“ (Medienpluralismus und Demokratie) im November 2016 eingegangenen Verpflichtungen nach¹⁷. Hinweisgeber sind eher zu einem Gespräch mit investigativen Journalisten bereit, wenn sie vor Vergeltung geschützt sind und über die Rechtssicherheit verfügen, die sie für eine sachkundige Entscheidung im Bewusstsein ihrer Rechte und Aufgaben benötigen.

Besserer Schutz der finanziellen Interessen der EU

Ein starker Hinweisgeberschutz, der über den bereits den EU-Bediensteten gewährten Schutz hinausgeht, kann die Aufdeckung, Vorbeugung und Abschreckung von Betrug, Korruption und sonstigem Fehlverhalten erleichtern und damit die entsprechenden Durchsetzungssysteme stärken. Dieses System wird derzeit auf Grundlage der Arbeit der einzelstaatlichen Behörden und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) aufgebaut. In Zukunft wird es durch die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTA) vorangebracht, die gegen den EU-Haushalt gerichtete Straftaten untersuchen und strafrechtlich verfolgen wird.

Die EU-Beamten genießen Hinweisgeberschutz nach dem Statut der Beamten und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union. Der

¹⁵ Mitteilung der Kommission vom 8.12.2010 über die Stärkung der Sanktionsregelungen im Finanzdienstleistungssektor, COM(2010) 716 final.

¹⁶ C/2016/8600 (ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10).

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

Statut der Beamten wurde 2004 durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates¹⁸ geändert, unter anderem um Verfahren für die Meldung von Betrug, Korruption oder schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten einzuführen und den EU-Bediensteten, die Verstöße melden, vor negativen Folgen Schutz zu gewähren.

Beitrag zu einem fairen und gut funktionierenden Binnenmarkt

Ein robuster Schutz von Hinweisgebern kann auf mehrere Weise zum Funktionieren des Binnenmarkts beitragen.

Hinweisgeber können zur Bekämpfung einer unzureichenden Durchsetzung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe durch die einzelstaatlichen Behörden und Versorgungsdienstleister beitragen¹⁹. Dies kann wiederum die Integrität und die Rechenschaftspflicht der Organisationen im öffentlichen und privaten Sektor stärken und zur Verhütung und Aufdeckung von Korruption und anderem Fehlverhalten beitragen. Insbesondere gehen durch nicht aufgedeckte Korruption Einnahmen und Haushaltsmittel verloren, was der Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen schadet, die öffentlichen Investitionen beeinträchtigt und das Wirtschaftswachstum bremst, da für die Unternehmen Unsicherheiten entstehen, Prozesse verzögert werden und zusätzliche Kosten entstehen²⁰.

Hinweisgeberschutz wird zudem zu gerechten Wettbewerbsbedingungen beitragen, die notwendig sind, damit der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktioniert und Unternehmen ihre Tätigkeiten in einem gesunden kompetitiven Umfeld ausführen können. Vorschriften für einen starken Hinweisgeberschutz können die Unternehmen besser in die Lage versetzen, Vergehen frühzeitig aufzudecken und weitere wirtschaftliche Nachteile und Rufschäden zu vermeiden.

Insiderinformationen sind für die Aufdeckung von Verstößen gegen das EU-Wettbewerbsrecht, zu denen die Vorschriften über staatliche Beihilfen gehören, von grundlegender Bedeutung. Sie können dem Schutz einer wirksamen Funktionsweise der EU-Märkte dienen, für gerechte Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen sorgen und den Verbrauchern zugutekommen. Bei den für Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln tritt der Hinweisgeberschutz an die Seite der EU-Kronzeugenregelung, die an einem Kartell beteiligten Unternehmen, die freiwillig Meldung erstatten und Beweismittel bereitstellen, vollständige Immunität vor oder eine Milderung der Geldstrafen gewährt. Diese Regelung wurde 2017 gestärkt durch (i) einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Stärkung nationaler Wettbewerbsbehörden im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung, der eine bestimmte Form des Schutzes für Arbeitnehmer des Unternehmens zum Gegenstand hat, das sich zuerst an den Ermittlungen beteiligt²¹; und (ii) ein Online-Tool, über das anonym Meldung an die

¹⁸ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften (ABl. L 124 vom 27.4.2004, S. 1) (Siehe Artikel 22 Buchstaben a, b und c).

¹⁹ In einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahr 2017 wurden die aufgrund mangelnden Schutzes von Hinweisgebern potenziell entgangenen EU-Einnahmen auf 5,8 bis 9,6 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt - Milieu (2017), „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement“ (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>).

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

²¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. März 2017 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der

Kommission über Verstöße gegen das Kartellrecht²² erstattet werden kann. Durch die Meldung von Verstößen gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen wird das Risiko gesenkt, dass der Wettbewerb auf dem Binnenmarkt durch Subventionen verzerrt wird. Hinweisgeber können durch die Meldung unrechtmäßig gewährter Beihilfen und von Missbrauch von Beihilfen sowohl auf nationaler, regionaler als auch auf lokaler Ebene eine besonders bedeutende Rolle spielen.

Der Hinweisgeberschutz kann durch die Förderung der unternehmerischen Transparenz, sozialen Verantwortung und der finanziellen und nicht finanziellen Leistung die Maßnahmen zur Steigerung der unternehmerischen Transparenz in sozialen und ökologischen Bereichen²³ ergänzen und zu dem Ziel der Kommission beitragen, eine übergreifende und umfassende EU-Strategie für nachhaltige Finanzen zu entwickeln, wie in ihrem Aktionsplan für eine umweltfreundlichere und sauberere Wirtschaft²⁴ festgelegt ist.

Ein wirksamer Hinweisgeberschutz kann die Agenda der Kommission für eine gerechtere Besteuerung in der EU unterstützen, wie in der Mitteilung in Antwort auf den Skandal im Zusammenhang mit den Panama Papers²⁵ festgelegt. Hinweisgeber können eine äußerst bedeutsame Rolle dabei spielen, die öffentlichen Behörden bei der Identifizierung von Steuerkonzepten zu unterstützen, die zu Steuerhinterziehung- oder -vermeidung, einem ungerechten Steuerwettbewerb und zu entgangenen Einnahmen für die Mitgliedstaaten und den EU-Haushalt insgesamt führen. Dadurch werden die vergangenen EU-Initiativen zur Verbesserung der Transparenz in verschiedenen Politikbereichen und des Austauschs von Steuerinformationen ergänzt. Dazu zählen beispielsweise (i) die neuen Vorschriften zu Steuervorbescheiden²⁶, (ii) der Vorschlag, dass Steuerintermediäre wie Steuerberater, Buchhalter, Banken und Rechtsanwälte den Steuerbehörden Steuerplanmodelle offenlegen,²⁷ und (iii) die neuen Vorschriften, nach denen große multinationale Unternehmen verpflichtet sind, den Steuerbehörden Informationen über den Ort der Gewinnerzielung und der Steuerzahlung bereitzustellen²⁸. Ferner werden ergänzt (i) die vorgeschlagene Stärkung der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche, die den Zugang zu wichtigen Informationen durch die Steuerbehörden sicherstellen sollen, anhand derer sie gegen Steuerhinterziehung

Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts, COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_de.htm

²³ Richtlinie 2013/34/EU vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen (ABl. L 182, S. 19) und Mitteilung über Leitlinien für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen (2017/C 215/01).

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Mitteilung vom 5. Juli 2016 über weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung, COM(2016) 451.

²⁶ Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates vom 8. Dezember 2015 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (ABl. L 332, S. 1).

²⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Modelle - COM(2017) 335 final - 2017/0138 (CNS) -, über den am 13. März 2018 politische Einigung erzielt wurde.

²⁸ Vorschlag für eine Richtlinie vom 12. April 2016 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD).

und -vermeidung durch Offshore-Funds²⁹ vorgehen können, und (ii) die umfassenderen Bemühungen zur Schaffung gerechterer Rahmenbedingungen bei der Unternehmensbesteuerung in der EU³⁰.

Ein starker Hinweisgeberschutz in Bereichen wie Produktsicherheit, öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz, Verkehrssicherheit, Umweltschutz, nukleare Sicherheit, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Gesundheit und Wohlergehen der Tiere, Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten und Sicherheit von Netzwerken und Informationssystemen wird zu einer wirksameren Umsetzung weiterer Strategien beitragen, die direkte Auswirkungen auf die Vollendung des Binnenmarktes und direkten Einfluss auf unser tägliches Leben und das Wohlergehen aller Europäer haben.

Ein gemeinsames hohes Schutzniveau für Menschen, die Verstöße gegen die EU-Vorschriften im Zusammenhang mit ihrer Arbeit melden, steigert den Schutz von Arbeitnehmern sowie ihre Gesundheit und Sicherheit im Einklang mit den Zielen der Kommission, die insbesondere durch die europäische Säule sozialer Rechte³¹ verfolgt werden. Der Schutz wird sich auf alle Personen erstrecken, die der Gefahr arbeitsbezogener Repressalien ausgesetzt sind, nachdem sie Meldung erstattet hatten, darunter Angestellte, Selbstständige, Freelancer, Auftragnehmer und Lieferanten sowie Freiwillige und unbezahlte Praktikanten. Zudem wird der Schutz für Hinweisgeber in grenzüberschreitenden Fällen sichergestellt, die aufgrund bestehender Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Vorschriften Gefahr laufen, durch das Netz zu fallen und Repressalien zu erleiden, wenn sie sich um den Schutz des öffentlichen Interesses bemühen.

Wenn Hinweisgeber auf wirksame Meldekanäle zurückgreifen können und die Gewissheit haben, dass es für sie sicher und unbedenklich ist, Meldung zu erstatten, dürfte dies von Vorteil für das allgemeine Klima am Arbeitsplatz sein. Die Vorschriften zum Hinweisgeberschutz würden parallel bestehen zu den existierenden EU-Vorschriften (i) über die Gleichbehandlung, die vor Viktimisierung nach Beschwerden oder Verfahren zur Durchsetzung der Einhaltung dieser Grundsätze schützen³², und (ii) über den Schutz vor

²⁹ Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EG, COM(2016) 450 final - 2016/0208 (COD).

³⁰ Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts (in der jeweils geltenden Fassung), Vorschlag für eine Richtlinie über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), COM(2016) 683 final - 2016/0336, Vorschlag für eine Richtlinie über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, COM(2016) 685 final - 2016/0337.

³¹ Insbesondere Grundsatz 5 (faire Arbeitsbedingungen) und Grundsatz 7b (Kündigungsschutz) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de.

³² Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), Richtlinie 2004/113/EG vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

Belästigung und die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz³³ in den Fällen, in denen Arbeitnehmer das Recht haben, Probleme mit den nationalen Behörden zu melden, wenn sie der Auffassung sind, dass die ergriffenen Maßnahmen für die Sicherstellung der Sicherheit und Gesundheit nicht geeignet sind oder ihnen Nachteile dadurch entstehen würden.

3. Rahmen für einen wirksamen Schutz von Hinweisgebern in der EU

Im Richtlinienvorschlag der Kommission werden Mindeststandards für den Hinweisgeberschutz in Bereichen festgelegt, die eine eindeutige EU-Dimension aufweisen und in denen die Auswirkung auf die Durchsetzung am stärksten ist. Ein wirksamer Schutz von Hinweisgebern ist erforderlich, um die Durchsetzung des Unionsrechts in Bereichen zu verbessern, in denen

- Verstöße gegen das EU-Recht das öffentliche Interesse ernsthaft schädigen können,
- die Notwendigkeit einer stärkeren Durchsetzung erkannt wurde, und
- sich Hinweisgeber in privilegierter Position für eine Offenlegung etwaiger Verstöße befinden.

Der Vorschlag konzentriert sich daher auf Hinweisgeber, die rechtswidrige Handlungen oder Verstöße gegen das Unionsrecht in folgenden Bereichen melden: (i) öffentliches Auftragswesen, (ii) Finanzdienstleistungen sowie Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, (iii) Produktsicherheit, (iv) Verkehrssicherheit, (v) Umweltschutz, (vi) nukleare Sicherheit, (vii) Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Gesundheit und Wohlergehen der Tiere, (viii) öffentliche Gesundheit, (ix) Verbraucherschutz, (x) Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie Sicherheit von Netzen und Informationssystemen. Er erfasst zudem Verstöße gegen die Wettbewerbsvorschriften der EU, Verstöße zulasten der finanziellen Interessen der EU und -wegen der negativen Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts - gegen die Körperschaftsteuer-Vorschriften und -Regelungen gerichtete Verstöße, die darauf abzielen, sich einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des geltenden Körperschaftsrechts zuwiderläuft.

Damit der Anwendungsbereich der Richtlinie stets aktuell ist, achtet die Kommission besonders darauf, diesen bei Bedarf im Rahmen zukünftiger EU-Rechtsakte, in denen Hinweisgeberschutz eine Rolle spielt oder zu einer wirksameren Durchsetzung beitragen kann, auf weitere Bereiche oder EU-Rechtsakte auszuweiten. Dies wird auch in den Berichten der Kommission über die Durchführung der Richtlinie in Betracht gezogen.

Die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Mindeststandards stellen auf einen einheitlichen Hinweisgeberschutz in der EU ab. Sie sollen sicherstellen,

- dass potenziellen Hinweisgebern klare Kanäle sowohl für interne Meldungen (d.h. innerhalb der Organisation) als auch externe (d.h. an eine außenstehende Behörde gerichtete) Meldungen zur Verfügung stehen,
- dass potenzielle Hinweisgeber an die Öffentlichkeit gehen können, wenn diese Kanäle nicht zur Verfügung stehen oder davon ausgegangen werden kann, dass sie nicht ordnungsgemäß funktionieren,

³³ Richtlinie 89/391/EWG vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1). Unabhängige Rahmenvereinbarungen zwischen den europäischen Sozialpartnern zu Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz vom 26. April 2007 und arbeitsbedingtem Stress vom 8. Oktober 2004.

- dass die zuständigen Behörden verpflichtet werden, eingehende Berichte sorgfältig zu prüfen und den Hinweisgebern Rückmeldung zu geben,
- dass Repressalien aller Art untersagt sind und bestraft werden,
- dass Hinweisgeber, die sich Repressalien ausgesetzt sehen, einfachen Zugang zu kostenloser Beratung erhalten und ihnen angemessene Rechtsmittel wie einstweilige Verfügungen zur Verfügung stehen, durch die laufenden Repressalien wie Belästigungen am Arbeitsplatz Einhalt geboten oder während eines langwierigen Gerichtsverfahrens eine etwaige Kündigung abgewendet werden kann, dass die Beweislast umgekehrt wird, sodass die Person, die den Hinweisgeber verklagt, nachweisen muss, dass es sich dabei nicht um eine Vergeltungsmaßnahme für die erfolgte Meldung handelt.

Im Rahmen dieser Mindeststandards ist darüber hinaus Schutz vorgesehen,

- um verantwortungsvolle Hinweisgeber zu schützen, die in der guten Absicht handeln, das öffentliche Interesse zu schützen,
- um böswillige Hinweisgeber proaktiv abzuschrecken und ungerechtfertigte Rufschädigungen zu verhindern,
- die Verteidigungsrechte der von den Meldungen betroffenen Personen vollständig zu wahren.

Dabei gilt insbesondere:

- Hinweisgeber erfüllen die Voraussetzungen für ihren Schutz, wenn sie zum Zeitpunkt der Meldung triftige Gründe zu der Annahme hatten, dass die von ihnen mitgeteilten Informationen wahr waren;
- Hinweisgeber müssen in jedem Fall zunächst die internen Meldekanäle benutzen; wenn diese internen Kanäle nicht funktionieren oder nach vernünftigem Ermessen nicht funktionieren können (z. B. wenn die Nutzung interner Kanäle die Wirksamkeit von Untersuchungsmaßnahmen der zuständigen Behörden gefährden könnte) dürfen Hinweisgeber bei den zuständigen Behörden Meldung erstatten und sich erst dann an die Öffentlichkeit oder die Medien wenden, wenn keine geeigneten Folgemaßnahmen ergriffen werden oder wenn dies aufgrund besonderer Umstände (beispielsweise bei einer drohenden oder konkreten Gefahr für das öffentliche Interesse) erforderlich ist;
- die Mitgliedstaaten sehen angemessene Sanktionen zur Abschreckung von böswilligen oder missbräuchlichen Meldungen oder Offenlegungen vor;
- für die von den Meldungen betroffenen Personen gelten in vollem Umfang die Unschuldsvermutung, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren und die Verteidigungsrechte.

Unterstützung und sonstige Maßnahmen auf EU-Ebene

Zusätzlich zu den im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Mindeststandards führt die Kommission zurzeit weitere Maßnahmen für einen wirksamen Schutz von Hinweisgebern durch:

Im Rahmen ihrer Maßnahmen zum Schutz von Journalisten und der Medienfreiheit und auf Initiative des Europäischen Parlaments kofinanziert die Kommission derzeit Projekte des Europäischen Zentrums für Presse- und Medienfreiheit. Im Rahmen der Projekte erhalten bedrohte Journalisten praktische und juristische Unterstützung und Schulungen in digitaler Selbstverteidigung für Journalisten. Seit Februar 2018 schließen die Projekte auch

Finanzierungsmöglichkeiten zum Schutz grenzübergreifend tätiger investigative Journalisten³⁴. Die Kommission finanziert darüber hinaus den Media Pluralism Monitor, ein Projekt, in dessen Rahmen der Medienpluralismus in der EU anhand von Indikatoren wie dem Schutz der freien Meinungsäußerung, journalistischen Standards und dem Schutz der Journalisten gemessen wird³⁵.

Im Rahmen ihres Programms für den Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung³⁶ fördert die Kommission darüber hinaus den Austausch bewährter Verfahren in der EU und finanziert Projekte, die Hinweisgebern Zugang zu besseren Informationen über ihre gesetzlichen Rechte und Pflichten sowie zu sicheren und verlässlichen Kanälen für die Meldung von Fehlverhalten und zu geeigneter organisatorischer Unterstützung ermöglichen. Zu den Prioritäten der aktuellen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit – Teilbereich Polizei zur Vermeidung von Korruption gehört die Förderung von Instrumenten für die zivile Aufsicht und den investigativen Journalismus und für die Unterstützung von Hinweisgebern durch technische und juristische Hilfe³⁷. Die Kommission wird darüber hinaus im Rahmen des Europäischen Semesters die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Korruption einschließlich des Schutzes von Hinweisgebern weiterhin überwachen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass das Europäische Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten im Rahmen ihrer Strategie für eine wirksame Durchsetzung der EU-Vorschriften³⁸ eine wichtige Rolle spielt. Dieses Verbindungsnetz wird von dem Europäischen Bürgerbeauftragten koordiniert und bringt nationale und regionale Bürgerbeauftragte zusammen, um eine gute Verwaltung im Rahmen der nationalen Anwendung der EU-Rechtsvorschriften zu fördern. Die Mitglieder dieses Verbindungsnetzes können je nach Zuständigkeit bei Beschwerden über Missstände tätig werden, wenn keine Reaktion auf die Meldungen von Hinweisgebern erfolgt, d. h. wenn Meldungen durch Hinweisgeber keine angemessene Untersuchung und Weiterverfolgung auf nationaler Ebene nach sich gezogen haben. Der Europäische Bürgerbeauftragte könnte die Informationen, die die Mitglieder des Verbindungsnetzes über die Maßnahmen und Nachforschungen über den Hinweisgeberschutz bereitstellen, in einem Bericht zusammenführen und diesen Bericht der Kommission und dem Parlament vorlegen.

Die Kommission wird zudem die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie unterstützen, um für eine größtmögliche Einheitlichkeit zu sorgen. Die Kommission wird bilaterale Treffen mit den Behörden der Mitgliedstaaten abhalten, um etwaige auf nationaler Ebene auftretende Probleme zu besprechen und eine Plattform einzurichten, über die Informationen über die Umsetzung sowie Erfahrungen und Fachkenntnisse ausgetauscht werden können.

³⁴ Im Rahmen einer vorbereitenden Maßnahme des Parlaments für den grenzübergreifenden investigativen Journalismus wurden dem Europäischen Zentrum für Presse- und Medienfreiheit 1 Mio. EUR für die Durchführung derartiger Tätigkeiten bereitgestellt. Das Projekt wurde am 1. Februar 2018 aufgenommen.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Siehe die vorstehend genannte Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“.

4. Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Maßnahmen für einen umfassenden Schutz von Hinweisgebern in den Mitgliedstaaten

Der Schutz von Hinweisgebern bietet im Hinblick auf eine bessere Durchsetzung des EU-Rechts in bestimmten Bereichen einen Mehrwert, besitzt jedoch, was den Schutz des öffentlichen Interesses anbelangt, weitere Vorteile, die sogar über den Rahmen des EU-Rechts hinausgehen. Aus diesem Grund haben die Mitgliedstaaten nationale Rahmen für den Hinweisgeberschutz eingeführt. Ein wirksames Gesamtkonzept für den Hinweisgeberschutz erfordert Rechtssicherheit und eine einheitliche Herangehensweise beispielsweise an die Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen widerrechtlichen Handlungen, die den öffentlichen Haushalten sowie den einzelstaatlichen Mitteln schaden. Die Kommission möchte die Mitgliedstaaten im Vorfeld des Verfahrens zum Erlass der vorgeschlagenen Richtlinie ermutigen, die in der zitierten Empfehlung des Europarats genannten Grundsätze und die geltende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte über die Meinungsfreiheit zur Anwendung zu bringen. Zusammen mit den im Richtlinienvorschlag festgelegten Prinzipien können diese Grundsätze und Gerichtsentscheidungen jenen Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, auf weitgehend einheitliche Weise einen wirksamen Hinweisgeberschutz auch in anderen als in den im Vorschlag erfassten Bereichen sicherzustellen, als gemeinsamer Rahmen dienen.

Umfassende und einheitliche einzelstaatliche Vorschriften zum Hinweisgeberschutz bieten eine Reihe von Vorteilen:

- Sie verbessern die Rechenschaftspflicht, die Transparenz und das verantwortungsvolle Handeln und unterstützen die Bekämpfung der Korruption.
- Sie verbessern das Investitionsklima und stärken das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen.
- Sie verschaffen den Bürgerinnen und Bürgern die nötige Klarheit und Rechtssicherheit in Bezug auf möglichen Schutz, sodass sich potenzielle Hinweisgeber sicher fühlen und ermutigt werden, Meldung zu erstatten.

Sensibilisierung

Die Erfahrungen auf nationaler Ebene und die vorliegenden Ergebnisse zeigen, dass die Vorschriften über den Schutz von Hinweisgebern auch zu einer wirksamen Sensibilisierung beitragen müssen. Die Kommission möchte die Mitgliedstaaten daher dazu ermutigen, zusätzlich zu dem Erlass des Richtlinienvorschlags weitere Maßnahmen in Betracht zu ziehen, beispielsweise praktische Maßnahmen zur Sensibilisierung und zur Bereitstellung von Informationen für die allgemeine Öffentlichkeit. Diese Maßnahmen könnten darauf abstellen,

- ein positive Wahrnehmung von Hinweisgebern als Menschen zu fördern, die im öffentlichen Interesse und aus Loyalität zu ihrer Organisation und der Gesellschaft handeln, und
- allgemeine Informationen über die vorhandenen Meldekanäle und Schutzmöglichkeiten bereitzustellen³⁹.

Denkbar wären zudem gezieltere, maßgeschneiderte Maßnahmen für einen wirksamen Hinweisgeberschutz vor Ort. Hierfür könnten die bestehenden internationalen Standards und Empfehlungen⁴⁰ sowie die bereits in verschiedenen nationalen Zusammenhängen ergriffenen Maßnahmen als Anregung dienen.

Leitlinien für den Arbeitsplatz

Die Mitarbeiter öffentlicher und privater Organisationen und alle anderen Kategorien von Personen, die im Rahmen ihrer Arbeit in Kontakt mit solchen Organisationen kommen, benötigen nutzerfreundliche Informationen über die Vorschriften, damit sie deren Bedeutung und Auswirkungen in der Praxis verstehen⁴¹. Eine öffentliche und leicht zugängliche Behördenliste, die Angaben darüber enthält, welche Behörde ein bestimmtes Problem im Rahmen ihrer Aufgaben und ihres Mandats am besten bearbeiten kann, kann ebenfalls die Rechtssicherheit potenzieller Hinweisgeber steigern⁴².

Leitlinien für Arbeitgeber in öffentlichen oder in privaten Organisationen können dazu beitragen, dass diese ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Einführung und der Anwendung von Meldeverfahren, der Behandlung und der Prüfung eingehender Meldungen sowie der Verhütung und Bekämpfung von Repressalien⁴³ besser verstehen.

Selbst wenn einschlägige Rechtsvorschriften, Strategien und Leitlinien vorhanden sind, können bei potenziellen Hinweisgebern Fragen dazu auftreten, wie diese in ihrem spezifischen Fall anzuwenden sind. Beratung und Unterstützung für Hinweisgeber können von unabhängigen Behörden⁴⁴ oder von der Zivilgesellschaft⁴⁵ und von Gewerkschaften geleistet werden, sei es kostenlos oder mit öffentlicher Unterstützung.

⁴⁰ Beispielsweise zusätzlich zu der Empfehlung des Europarats zum Schutz von Whistleblowern, dem OECD Report Committing to Effective Whistleblowers Protection (2016) <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, dem UN Resource guide on good practices in the protection of reporting persons https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf, dem G20 Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation on the Protection of Whistleblowers (<https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>), den Transparency International „International Principles for Whistleblower Legislation“ (2013), der OECD Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (2003) (<http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf>) und dem „Best practice guide for whistleblowing legislation (2018)“ (https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation).

⁴¹ Beispielsweise der von der Regierung des VK erstellte Leitfaden für potenzielle Hinweisgeber „Guidance for employees“ <https://www.gov.uk/whistleblowing>, das irische Industrial Relations Act 1990 (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) for employers, workers and their representatives <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² Beispielsweise „Whistleblowing: list of prescribed people and bodies“ (Vereinigtes Königreich) (<https://www.gov.uk/whistleblowing>).

⁴³ Siehe beispielsweise den oben genannten irischen Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014 und den von der Regierung des VK erstellten Leitfaden „Guidance and code of practice for employers“ zum Thema Hinweisgeber <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴⁴ Wie der Défenseur des Droits in Frankreich oder die Behörde für Hinweisgeber in den Niederlanden.

⁴⁵ Als Beispiele seien hier die gemeinnützige Whistleblower-Organisation Public Concern at Work im Vereinigten Königreich sowie die Organisation Transparency International genannt, die Advocacy and Legal Advice Centres weltweit betreibt.

Unterstützung für Unternehmen und insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen

Leitlinien für Unternehmen und Betriebe können den geschäftlichen Nutzen des Whistleblowing im Hinblick auf die Vermeidung und Bewältigung von Rufschädigungen und Leistungseinbußen verdeutlichen. Verhaltenskodizes können dazu beitragen, in den Unternehmen ein einheitliches Niveau bewährter Verfahren zu erreichen, und Unternehmen dabei unterstützen, an die Größe des Unternehmens angepasste Verfahren für Hinweisgeber zu entwickeln⁴⁶. Diese Kodizes wurden auf internationaler⁴⁷ und nationaler Ebene von privaten⁴⁸ und öffentlichen Akteuren⁴⁹ entwickelt.

KMU benötigen für den Aufbau und/oder den Betrieb ihrer Meldekanäle möglicherweise finanzielle, technische oder sonstige praktische Unterstützung. Die Mitgliedstaaten könnten beispielsweise eine Stelle mit der Aufgabe betrauen, Meldekanäle für solche Unternehmen bereitzustellen⁵⁰. Auch könnten die KMU ermutigt werden, ihre Ressourcen zu bündeln und auf gemeinsame (externe) Vertrauensleute und Untersuchungskapazitäten zurückzugreifen. Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, Branchenverbände, Dachverbände und berufsständische Organisationen könnten auch dazu angeregt werden, Unterstützung zu leisten, indem sie Vertrauensleute bzw. Rechtsexperten zur Verfügung stellen, die beraten, Meldungen entgegennehmen und auch eigene Nachforschungen durchführen.

Leitlinien für Bedienstete nationaler Behörden

Einschlägige Leitlinien wären auch nützlich für Mitarbeiter einzelstaatlicher Behörden, die Meldungen von Hinweisgebern erhalten und bearbeiten, beispielsweise für Steuerbehörden oder Regulierungsstellen in den Bereichen Naturschutz und Lebensmittelsicherheit. Leitlinien können derartigen Behörden helfen, ihre Aufgaben und Pflichten in ihrem Bereich besser zu verstehen, und ihnen bewährte Verfahren vermitteln, die über die Rechtsvorschriften hinausgehen⁵¹.

⁴⁶ Siehe beispielsweise die praktischen Leitlinien für KMU, in denen der französische Unternehmensverband MEDEF Anleitung gibt, wie die für den Hinweisgeberschutz in Frankreich geltenden Pflichten erfüllt werden können und wie beispielsweise interne Meldekanäle einzurichten sind (<http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>).

⁴⁷ Siehe beispielsweise das Anti-corruption Ethics and Compliance Handbook for Business von OECD, UNODC und Weltbank (2013) (<http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>), die International Chamber of Commerce Guidelines on Whistleblowing (2008) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> und die OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2011) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁴⁸ Beispielsweise die Whistleblowing arrangements Code of practice, die Public Concern at Work in Zusammenarbeit mit der British Standards Institution im Jahr 2008 erarbeitet hat [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1).

⁴⁹ Beispielsweise die praktischen Leitfäden für Integrität in der Praxis, die von der niederländischen Behörde für Hinweisgeber ausgearbeitet wurden, insbesondere zum Meldeverfahren und zur Ethikkultur <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/> und die oben genannten "Guidance and code of practice for employers" im VK.

⁵⁰ Nummer 62 der vorstehend genannten Empfehlung des Europarats zum Schutz von Whistleblowern aus dem Jahr 2014.

⁵¹ Siehe beispielsweise die [Prescribed Persons Guidance](#) im VK und die [Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](#) in Irland.

Schulungen

Die für die Entgegennahme und die Bearbeitung von Meldungen zuständigen Personen benötigen in jedem Fall angemessene Schulungen⁵². Auch Beamten können Schulungen im Rahmen der Einarbeitung und Schulungen am Arbeitsplatz über Integritätsstandards zugutekommen⁵³. In Leitlinien für den privaten Sektor könnten ebenfalls Mindeststandards für die Schulungen der Organisationen festgelegt werden und den Arbeitgebern die Aufgabe übertragen werden, die Arbeitnehmer ordnungsgemäß über die Vorgehensweisen zu informieren⁵⁴. Schulungen für Richter und Angehörige der Rechtsberufe können besonders wichtig für die wirksame Anwendung der Rechtsvorschriften sein.

5. Schlussfolgerung

Durch einen robusten Schutz von Hinweisgebern würden die EU-Instrumente für die Stärkung der ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts und für die Wahrung von Transparenz, verantwortungsvoller Staatsführung, Rechenschaftspflicht und Meinungsfreiheit - allesamt Werte und Rechte, auf denen die Union basiert - erweitert.

Die Kommission schlägt ein **ausgewogenes Maßnahmenpaket auf EU-Ebene** für bestimmte Bereiche vor, die eine klare EU-Dimension aufweisen und in denen die Durchsetzung am stärksten beeinflusst werden kann, in denen Meldungen durch Hinweisgeber nicht häufig vorkommen und in denen nicht aufgedeckte Verstöße gegen das EU-Recht das öffentliche Interesse ernsthaft schädigen können. Ein ausgewogener Ansatz wird ferner durch die Begrenzung der den einzelstaatlichen Behörden und Unternehmen (insbesondere Klein- und Kleinstunternehmen) auferlegten Pflichten sichergestellt. Um Missbrauch zu vermeiden, trägt die Richtlinie in ausgewogener Weise der Notwendigkeit Rechnung, sowohl Hinweisgeber als auch die von ihren Meldungen betroffenen Personen entsprechend zu schützen.

Die Einführung von Vorschriften über den Schutz von Hinweisgebern auf EU-Ebene würde zum Schutz der finanziellen Interessen der Union und zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen beitragen, die erforderlich sind, damit der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktionieren kann und Unternehmen ihren Geschäften in fairem Wettbewerb nachgehen können.

Durch die Richtlinie werden in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsgrundsatz EU-weite Schutzmaßnahmen für Hinweisgeber eingeführt, die der Durchsetzung des Unionsrechts in spezifischen Bereichen dienen sollen. Die Kommission möchte zudem anregen, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht in Erwägung ziehen, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf andere Bereiche auszuweiten und allgemein einen umfassenden und kohärenten Rahmen auf nationaler Ebene schaffen.

⁵² In Irland können öffentliche Einrichtungen Schulungen über den Umgang mit geschützten Offenlegungen erhalten (<https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>)

⁵³ Siehe die OECD Recommendation on Public Integrity (2017) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

⁵⁴ Siehe die Empfehlung von Transparency International im vorstehend genannten „Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation“ aus dem Jahr 2018.

Um dem wichtigen Beitrag Rechnung zu tragen, den Hinweisgeber zur Verhütung und Bekämpfung von widerrechtlichen, gegen das öffentliche Interesse gerichteten Handlungen leisten, und um sicherzustellen, dass sie in der gesamten EU angemessen geschützt werden, ist ein Gesamtkonzept unabdingbar. Der Schutz von Hinweisgebern verdient es, dass sich alle EU-Organe, Mitgliedstaaten und Interessenträger gemeinsam und voll für ihn einsetzen.