

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## RECHNUNGSHOF

## STELLUNGNAHME Nr. 4/2018

(gemäß Artikel 325 Absatz 4 AEUV)

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden**

(2018/C 405/01)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 325 Absatz 4,

gestützt auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (COM(2018) 218 final),

gestützt auf die am 29. Mai 2018 eingegangenen Ersuchen des Parlaments und des Rates um Stellungnahme zu dem vorstehend genannten Vorschlag —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

**ALLGEMEINE BEMERKUNGEN**

1. Im Anschluss an eine Reihe aufsehenerregender Fälle im Zusammenhang mit Hinweisgebern und mehrere Initiativen auf Ebene der Mitgliedstaaten <sup>(1)</sup> und auf internationaler Ebene <sup>(2)</sup> unterbreitete die Kommission am 23. April 2018 einen Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (im Folgenden „der Vorschlag“). Die Richtlinie ging mit einer Mitteilung zur Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern auf EU-Ebene <sup>(3)</sup> einher.

2. Der Hof stellt fest, dass in den Mitgliedstaaten derzeit eine Vielzahl von Herangehensweisen an die Meldung von Verstößen („Whistleblowing“) verfolgt werden <sup>(4)</sup>. Des Weiteren stellt der Hof fest, dass die Meldung von Verstößen im Besitzstand der Union nicht systematisch geregelt ist. Eine umfassende, wohldurchdachte und benutzerfreundliche Richtlinie könnte ein wirksames Instrument sein, damit sichergestellt wird, dass Personen davon abgehalten werden, gegen das Unionsrecht zu verstoßen, und Verstöße, wenn sie vorkommen, nicht ungestraft bleiben. In dem Maße, wie sich Verstöße auf die finanziellen Interessen der EU auswirken könnten, könnte deren Verhinderung durch rechtzeitige und wirksame Berichterstattung zum Schutz des EU-Haushalts zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung und zur Rechenschaftspflicht beitragen.

3. Der Hof begrüßt den Vorschlag ausdrücklich. Seiner Ansicht nach würde die darin vorgesehene Einführung oder Ausweitung von Hinweisgebersystemen in allen Mitgliedstaaten dazu beitragen, die Verwaltung der EU-Politik zu verbessern, indem die Durchsetzung „von oben“, wie sie beispielsweise in dem von der Kommission gemäß Artikel 258 AEUV gegen Mitgliedstaaten eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren zum Ausdruck kommt, durch ein aktives

<sup>(1)</sup> Siehe die von der Kommission vorgenommene Analyse des Rechtsrahmens der Mitgliedstaaten, die unter „Annex 6“: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11\\_annexes.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf) abrufbar ist.

<sup>(2)</sup> Siehe unter anderem: Europarat, Strafrechtsübereinkommen über Korruption, Sammlung Europäischer Verträge Nr. 173, Straßburg, 27.1.1999; Europarat, Der Schutz von Whistleblowern, Empfehlung CM/Rec(2014)7 und Erläuternder Bericht; Resolution 58/04 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 31. Oktober 2003: Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption; G20-Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung zum Schutz von Hinweisgebern: „Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation“ (2011).

<sup>(3)</sup> COM(2018) 214 final.

<sup>(4)</sup> Siehe die von der Kommission vorgenommene Analyse des Rechtsrahmens der Mitgliedstaaten, die unter „Annex 6“: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11\\_annexes.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf) abrufbar ist.

Tätigwerden „von unten“ durch Bürger und Arbeitnehmer ergänzt wird<sup>(1)</sup>. In diesem Sinne könnte die Richtlinie das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger für ihre rechtlichen Ansprüche und die Tatsache, dass sie eine entscheidende Rolle bei der Anwendung des EU-Rechts spielen können, erhöhen. Sofern ein spezifischer Verstoß auf ein systematischeres Problem hindeutet, könnte die Übermittlung dieser Informationen die Kommission dabei unterstützen, eine Klage gegen einen Mitgliedstaat einzureichen.

4. Sofern ein gemeldeter Verstoß die finanziellen Interessen der EU betrifft, können durch die Meldung von Verstößen Einsparungen für den EU-Haushalt erzielt werden, indem zu Unrecht gezahlte Beträge zurückgefordert werden können. Deutet die Meldung von Verstößen längerfristig auf Schlupflöcher oder Lücken beim Finanzmanagement von EU-Programmen hin, ermöglicht sie es dem Unionsgesetzgeber, auf Vorschlag der Kommission die erforderlichen Änderungen an den Vorschriften vorzunehmen.

5. Als externer Prüfer der Union würde der Hof keine direkte Rolle in dem im Vorschlag vorgesehenen Meldesystem spielen. Bei der Ausübung seines Mandats gemäß Artikel 287 AEUV leitet der Hof aufgrund von Informationen Dritter nicht automatisch eine Prüfung oder Untersuchung ein. Bei der Planung der Prüfungsarbeit des Hofes werden jedoch alle einschlägigen Informationen berücksichtigt, die über externe Kanäle gemeldet werden. Wird einer der Prüfer des Hofes von einem Hinweisgeber auf Verstöße hingewiesen, können nicht offenbarte Informationen in die Prüfungsarbeit einfließen<sup>(2)</sup>. Berichte aufgrund von Hinweisgebern könnten auch eine nützliche Orientierungshilfe für künftige Arbeitsprioritäten des Hofes liefern<sup>(3)</sup>.

6. Der Hof stellt fest, dass sich der Vorschlag nicht auf die Meldung von Verstößen durch EU-Bedienstete in Bezug auf die Tätigkeiten von Organen, Einrichtungen und Stellen der EU erstreckt, die derzeit im Beamtenstatut geregelt ist<sup>(4)</sup>.

#### VORARBEITEN DER KOMMISSION

7. Der Hof stellt fest, dass die Kommission im Jahr 2017 umfangreiche vorbereitende Arbeiten durchgeführt hat. Sie hat eine zwölfwöchige öffentliche Konsultation, bei der 5 707 Antworten eingingen, sowie drei gezielte Online-Konsultationen der Interessenträger, zwei Workshops mit Experten aus den Mitgliedstaaten und einen Workshop mit Wissenschaftlern und Interessenvertretern durchgeführt. Ferner hat sie eine externe Studie in Auftrag gegeben und eine Folgenabschätzung<sup>(5)</sup> durchgeführt: Nach einer ersten negativen Stellungnahme wurde diese vom Ausschuss für Regulierungskontrolle genehmigt<sup>(6)</sup>.

8. In ihrer Folgenabschätzung schätzt die Kommission das aktuelle Risiko aufgrund von Betrug und Korruption in der EU auf 179 Mrd. Euro bis 256 Mrd. Euro pro Jahr<sup>(7)</sup>. Ihren Berechnungen zufolge würde der Vorschlag 40 % der EU-Arbeitnehmer das Recht auf Hinweisgeberschutz geben und das Schutzniveau für fast 20 % der Arbeitnehmer verbessern. Schließlich schätzt die Kommission, dass der Vorschlag dem öffentlichen und dem privaten Sektor einmalige Kosten in Höhe von 747,8 Mio. Euro und jährliche Betriebskosten von 1 336,6 Mio. Euro verursachen würde.

#### BESONDERE BEMERKUNGEN

*In diesem Abschnitt werden nur die Artikel des Vorschlags behandelt, zu denen der Hof konkrete Anmerkungen hat.*

#### Artikel 1 — Sachlicher Anwendungsbereich

9. Der Vorschlag soll dem Schutz von Personen dienen, die Verstöße in vier wesentlichen Bereichen melden:

— Verstöße, die in den Anwendungsbereich von bestimmten Rechtsakten der Union fallen und eine begrenzte Anzahl von Bereichen betreffen<sup>(8)</sup>. Die betreffenden Rechtsakte sind in einem Anhang aufgeführt, dessen zweiter Teil Rechtsakte enthält, die bereits spezifische Vorschriften für die Meldung von Verstößen enthalten. In den Erwägungsgründen 19 und 82 ist die Möglichkeit einer Änderung (d. h. Ausweitung) des Anhangs vorgesehen, wenn ein neuer Unionsrechtsakt erlassen wird, bei dem der Hinweisgeberschutz von Relevanz ist;

<sup>(1)</sup> Siehe hierzu die am 3. September 2018 veröffentlichte Landscape-Analyse des Hofes mit dem Titel: „Anwendung des Unionsrechts in der Praxis: Die Aufsichtsverantwortung der Europäischen Kommission gemäß Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union“.

<sup>(2)</sup> Laut dem International Standard on Auditing (ISA) 250 (Revised), Berücksichtigung der Auswirkungen von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften auf den Abschluss bei einer Abschlussprüfung, Tz. A17, kann der Prüfer Kenntnis von Informationen über einen Verstoß gegen Gesetze und Vorschriften erlangen, die nicht auf die Durchführung der in den Textziffern 13-17 beschriebenen Prüfungshandlungen zurückzuführen sind (z. B. wenn der Prüfer durch einen Hinweisgeber auf den Verstoß aufmerksam gemacht wird).

<sup>(3)</sup> Für das aktuelle Jahr siehe Arbeitsprogramm des Hofes für 2018.

<sup>(4)</sup> Artikel 22c der Verordnung Nr. 31 (EWG), 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft in seiner zuletzt geänderten Fassung (ABl. 45 vom 14.6.1962, S. 1385); siehe auch die Untersuchung der Europäischen Bürgerbeauftragten zu diesen Bestimmungen, abgeschlossen am 27.2.2015 (Fall OI/1/2014/PMC).

<sup>(5)</sup> SWD(2018) 116.

<sup>(6)</sup> SEK(2018) 198.

<sup>(7)</sup> SWD(2018) 116, Seite 46.

<sup>(8)</sup> Öffentliches Auftragswesen, Finanzdienstleistungen, Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Produktsicherheit, Verkehrssicherheit, Umweltschutz, kerntechnische Sicherheit, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz, öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz, Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie Sicherheit von Netz- und Informationssystemen.

- Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln;
- Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 AEUV (zur Betrugsbekämpfung) mit besonderem Bezug auf die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug <sup>(1)</sup> und die OLAF-Verordnung <sup>(2)</sup>;
- Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften, d. h. 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 Körperschaftsteuerrechts zuwiderläuft.

10. Angesichts der Tatsache, dass in vielen EU-Rechtsakten bereits Elemente von Verfahren für die Meldung von Verstößen enthalten sind, sieht der Vorschlag vor, dass sektorspezifischen Rechtsvorschriften (beispielsweise in der Marktmissbrauchsrichtlinie <sup>(3)</sup>) Vorrang eingeräumt wird. Der Vorschlag würde jedoch für alle Angelegenheiten gelten, die nicht in einem sektorspezifischen Rechtsakt geregelt sind.

#### *Analyse des Hofes*

11. Der Hof begrüßt die Absicht der Kommission, sicherzustellen, dass sich die Richtlinie auf viele Bereiche der Unionstätigkeit erstreckt. Dies entspricht der Empfehlung des Europarats, einen „umfassenden und kohärenten“ normativen Rahmen zu schaffen <sup>(4)</sup>.

12. Der Hof erkennt zwar uneingeschränkt an, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten zu respektieren ist, und ist sich der inhärenten Beschränkungen der Richtlinie als Rechtsinstrument bewusst, doch hegt er Bedenken angesichts der Komplexität des sachlichen Anwendungsbereichs und der möglichen praktischen Folgen für den wirksamen Schutz von Hinweisgebern. In ihrer begleitenden Mitteilung bestärkt die Kommission die Mitgliedstaaten ausdrücklich darin, „in Erwägung [zu] ziehen, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf andere Bereiche auszuweiten“ und „einen umfassenden und kohärenten Rahmen auf nationaler Ebene [zu] schaffen“ <sup>(5)</sup>. Wird eine solche freiwillige Ausweitung des Anwendungsbereichs im nationalen Recht nicht vollzogen, so könnten die Endnutzer komplexe Einschätzungen vornehmen müssen sein, die Fachwissen erfordern, über das sie unter Umständen nicht immer verfügen. Potenzielle Hinweisgeber müssten wissen, ob der Verstoß, den sie zu melden beabsichtigten, einen im Anhang aufgeführten (möglicherweise in der Zwischenzeit geänderten und konsolidierten) Rechtsakt betrifft, damit sie den durch die Richtlinie und die nationalen Umsetzungsvorschriften gewährten Schutz genießen können. Diese Komplexität könnte die Rechtssicherheit für potenzielle Hinweisgeber verringern und sie somit davon abhalten, Verstöße gegen das Unionsrecht zu melden.

13. Nach Auffassung des Hofes wird die Komplexität des Anwendungsbereichs teilweise dadurch abgemildert, dass der Vorschlag an mehreren Stellen die Unterstützung potenzieller Hinweisgeber mit verständlichen und leicht zugänglichen Informationen, Beratung und Unterstützung vorsieht <sup>(6)</sup> sowie durch die Tatsache, dass es genügen würde, hinreichenden Grund zu der Annahme zu haben, dass die gemeldeten Informationen in den Anwendungsbereich fallen <sup>(7)</sup>.

14. Der Hof begrüßt die Absicht der Kommission, alle Verstöße gegen die finanziellen Interessen der EU im Sinne von Artikel 325 AEUV zu erfassen, deren Schutz als „Kernbereich, in dem die Durchsetzung des Unionsrechts gestärkt werden muss“, betrachtet wird <sup>(8)</sup>. Gemäß der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug sind „finanzielle Interessen der Union“ „sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte, die durch Folgendes erfasst, erworben oder geschuldet werden: i) den Haushaltsplan der Union, ii) den Haushaltsplänen der nach den Verträgen geschaffenen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union oder in den von diesen direkt oder indirekt verwalteten und überwachten Haushaltsplänen“ <sup>(9)</sup>. Dies würde beispielsweise alle EU-Mittel, Mehrwertsteuer und Zölle umfassen, jedoch Instrumente ausschließen, die nicht im Unionsrecht verankert sind und keine EU-Einnahmen oder -Ausgaben verursachen, wie beispielsweise der Europäische Stabilitätsmechanismus.

#### **Artikel 2 — Persönlicher Anwendungsbereich**

15. Der Vorschlag gilt für Hinweisgeber, die im privaten oder im öffentlichen Sektor tätig sind und im beruflichen Kontext Informationen über Verstöße erlangen. Dieser Personenkreis erstreckt sich auch auf Freiwillige, unbezahlte Praktikanten und Personen, die sich im Einstellungsverfahren befinden.

<sup>(1)</sup> Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

<sup>(2)</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

<sup>(3)</sup> Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 179).

<sup>(4)</sup> CM/Rec(2014)7, Absatz 7.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 214 final, S. 12.

<sup>(6)</sup> Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e für juristische Personen des privaten und öffentlichen Sektors, Artikel 10 für die zuständigen Behörden und Artikel 15 Absätze 2 und 3 für die Mitgliedstaaten.

<sup>(7)</sup> Artikel 13 Absatz 1.

<sup>(8)</sup> Erwägungsgrund 16.

<sup>(9)</sup> Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie (EU) 2017/1371.

*Analyse des Hofes*

16. Der Hof begrüßt den breit angelegten Anwendungsbereich dieser Bestimmung, insbesondere die Tatsache, dass Verstöße berücksichtigt werden, die die finanziellen Interessen der EU in komplexen Projekten mit einer Vielzahl von Akteuren (Auftragnehmer, Unterauftragnehmer, Berater, Freiwillige usw.) beeinträchtigen, die alle als potenzielle Hinweisgeber fungieren können.

**Artikel 4 — Pflicht zur Einrichtung interner Kanäle und Verfahren für Meldungen und Folgemaßnahmen**

17. Gemäß dem Vorschlag müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass juristische Personen des privaten und öffentlichen Sektors interne Kanäle und Verfahren für das Whistleblowing einrichten. Die Nutzung dieser internen Kanäle muss Beschäftigten offenstehen und kann auch anderen Personenkategorien wie Anteilseignern, Auftragnehmern oder Praktikanten ermöglicht werden.

18. Private juristische Personen mit weniger als 50 Beschäftigten oder mit einem Jahresumsatz oder einer Jahresbilanzsumme von weniger als 10 Mio. Euro wären hiervon ausgenommen. Diese Ausnahme gilt nicht für Unternehmen, die in bestimmten anfälligen Bereichen tätig sind.

19. Juristische Personen im öffentlichen Sektor werden definiert als staatliche und regionale Verwaltungsstellen, Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts.

*Analyse des Hofes*

20. Der Hof hat Verständnis für den Wunsch der Kommission, bestimmte private und öffentliche Unternehmen von der Pflicht zur Einrichtung interner Meldekanäle zu befreien, da diese Pflicht mit finanziellen und administrativen Kosten einhergeht, wie die Kommission in ihrer Folgenabschätzung ausgeführt hat. Gleichmaßen liegt es auf der Hand, dass diese Ausnahmeregelung nicht verhindern würde, dass Hinweisgeber externe Kanäle nutzen.

21. Der Hof vertritt jedoch die Auffassung, dass die Befreiung bestimmter Gemeinden von der Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldekanäle den Schutz für Hinweisgeber erheblich beeinträchtigen könnte, da die durchschnittliche Größe der Gemeinden in der EU 5 887 Einwohner beträgt und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sehr groß sind <sup>(1)</sup>. Nach den Erkenntnissen des Hofes wird der vorgeschlagene Schwellenwert bereits in einigen Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Spanien) zur Definition kleinerer Gemeinden verwendet. Dennoch ist der Hof der Ansicht, dass die Kommission dem Parlament und dem Rat ihre Gründe für diesen Schwellenwert darlegen und erläutern sollte, inwieweit er den Schwellenwerten für Beschäftigtenanzahl und Umsatz entspricht, die dazu herangezogen würden, Unternehmen im privaten Sektor von dieser Pflicht zu befreien.

**Artikel 5 — Verfahren für interne Meldungen und Folgemaßnahmen**

22. Der Vorschlag enthält Einzelheiten zu den Verfahren für interne Meldungen, namentlich die Einrichtung vertraulicher Meldekanäle und die Benennung einer Person oder Dienststelle, die für die sorgfältige Weiterverfolgung der Meldungen von Hinweisgebern zuständig ist. Ferner wird ein angemessener zeitlicher Rahmen von maximal drei Monaten festgelegt, um Hinweisgebern Rückmeldung zu geben.

*Analyse des Hofes*

23. Zu den detaillierten Pflichten im Zusammenhang mit internen Meldungen gehört die Bereitstellung „klare[r] und leicht zugängliche[r] Informationen“ über die Verfahren und die Meldung, was begrüßenswert ist. Nach Dafürhalten des Hofes werden hingegen Sensibilisierung oder Schulung des Personals nicht hinreichend geregelt. Der Hof weist nachdrücklich darauf hin, dass sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor ein positives und vertrauensvolles Umfeld gefördert werden muss, in dem Whistleblowing ein akzeptierter Bestandteil der Unternehmenskultur ist <sup>(2)</sup>.

**Artikel 13 — Bedingungen für den Schutz von Hinweisgebern**

24. In diesem Artikel werden die Bedingungen festgelegt, unter denen Hinweisgeber Anspruch auf Schutz im Rahmen dieser Richtlinie haben. Unabhängig davon, welcher Kanal (intern, extern oder öffentlich) verwendet wurde, müssen Hinweisgeber hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass die von ihnen gemeldeten Informationen zum Zeitpunkt ihrer Übermittlung der Wahrheit entsprachen und in den Anwendungsbereich der Richtlinie fielen.

<sup>(1)</sup> OECD, „Subnational governments in OECD Countries: Key Data, 2018 edition“, Seiten 5-6.

<sup>(2)</sup> Siehe Oberste Rechnungskontrollbehörde des Vereinigten Königreichs (*UK National Audit Office*), „Making a whistleblowing policy work“, Bericht des Comptroller and Auditor General, HC 1152, Sitzung 2013-14, 18. März 2014; *Chartered Institute of Internal Auditors*, „Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing“, Januar 2014.

25. Hinweisgeber, die *extern* (d. h. außerhalb ihres Unternehmens/Büros an eine zuständige nationale Behörde) Verstöße melden, haben Anspruch auf Schutz im Rahmen der Richtlinie, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- Sie haben ursprünglich intern Meldung erstattet, aber zu ihrer Meldung wurden binnen eines angemessenen Zeitrahmens (d. h. höchstens drei Monate) keine geeigneten Maßnahmen ergriffen.
- Ihnen standen keine internen Meldekanäle zur Verfügung, oder von ihnen konnte nach vernünftigem Ermessen nicht erwartet werden, dass ihnen diese Kanäle bekannt waren.
- Sie gehören einer Kategorie von Personen an, die nicht verpflichtet sind, auf interne Meldekanäle zurückzugreifen (z. B. Auftragnehmer, unbezahlte Praktikanten).
- Ein Rückgriff auf interne Meldekanäle konnte von ihnen wegen des Inhalts ihrer Meldung nach vernünftigem Ermessen nicht erwartet werden.
- Sie hatten hinreichenden Grund zu der Annahme, dass im Falle eines Rückgriffs auf interne Meldekanäle die Wirksamkeit etwaiger Ermittlungen der zuständigen Behörden beeinträchtigt werden könnte.
- Sie waren nach dem Unionsrecht berechtigt, ihre Meldung durch externe Kanäle zu übermitteln.

26. Hinweisgeber, die Meldungen über Verstöße *publik* machen, haben Anspruch auf Schutz im Rahmen der Richtlinie, wenn

- sie ursprünglich intern und/oder extern Meldung gemäß der Richtlinie erstattet haben;
- von ihnen wegen einer unmittelbaren oder offenkundigen Gefährdung des öffentlichen Interesses, aufgrund der besonderen Umstände des Falls oder wegen der Gefahr eines irreparablen Schadens nach vernünftigem Ermessen kein Rückgriff auf interne und/oder externe Meldekanäle erwartet werden konnte.

#### *Analyse des Hofes*

27. Der Hof ist der Auffassung, dass das öffentliche Interesse an den durch die Meldung von Verstößen offengelegten Informationen der entscheidende Faktor sein sollte. Die Mitgliedstaaten sollten daher daran gehindert werden, auf der Grundlage der subjektiven Absichten eines Hinweisgebers oder bestimmter Motivationen einen Ausschluss der Schutzwirkung zu beschließen.

28. Der Hof erachtet die allgemeine Regel, wonach zunächst auf interne Kanäle zurückgegriffen werden muss, grundsätzlich für sinnvoll und förderlich für eine Kultur der Akzeptanz von Hinweisgebern. Allerdings weist der Hof darauf hin, dass die weit gefassten Ausnahmen von dieser Regel eine weitere (verwaltungstechnische und justizielle) Auslegung erfordern würden, damit vermieden wird, dass für potenzielle Hinweisgeber eine Situation der Unsicherheit entsteht. Außerdem muss sichergestellt werden, dass das vorgeschlagene Kaskadensystem aufgrund der Anhäufung von Fristen keine Hindernisse für die Verhinderung eines Verstoßes schafft, was dem Zweck der Richtlinie zuwiderlaufen würde.

29. Obwohl die beiden Ausgangslagen in Anbetracht der Besonderheit des institutionellen Rahmens der EU nicht direkt miteinander vergleichbar sind, stellt der Hof fest, dass sich der derzeitige Ansatz des Beamtenstatuts hinsichtlich der Meldung von Verstößen durch EU-Bedienstete von den hier von der Kommission vorgeschlagenen Regeln unterscheidet. Nach dem Beamtenstatut können EU-Bedienstete ausnahmslos vom Schutz von Hinweisgebern profitieren, indem sie sich *direkt* an das OLAF wenden, ohne zuvor interne Kanäle ausgeschöpft zu haben <sup>(1)</sup>.

30. In Bezug auf die Ausnahmen, die die Umgehung interner Meldekanäle ermöglichen, hätte der Hof gemäß Artikel 13 Absatz 2 eine derartige Möglichkeit für Hinweisgeber erwartet, die hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass die interne Meldung ihre persönliche Sicherheit oder ihre berechtigten Interessen gefährden würde.

31. Der Europäische Rechnungshof erhält regelmäßig vonseiten Dritter zahlreiche spontane Hinweise auf Betrugsverdacht (im Jahr 2017 sind 29 Hinweise eingegangen), darunter Fälle, die in den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des Vorschlags fallen könnten. Nach der Überprüfung leitet der Hof alle relevanten Fälle an das OLAF weiter <sup>(2)</sup>. Der Hof begrüßt, dass diesen Hinweisgebern durch den Vorschlag <sup>(3)</sup> der gleiche Schutz gewährt wird, als wenn sie den zuständigen Behörden ihres Mitgliedstaats Bericht erstatten würden.

32. Schließlich ist der Hof der Ansicht, dass Personen, die anonym einen Verstoß gemeldet haben, der Schutz von Hinweisgebern nicht verweigert werden sollte, wenn ihre Identität später aufgedeckt wird. Dies befände sich im Einklang

<sup>(1)</sup> Artikel 22a Absatz 1 des Beamtenstatuts in seiner geänderten Fassung.

<sup>(2)</sup> Beschluss Nr. 43-2017 des Europäischen Rechnungshofs zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rechnungshof (EuRH) und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Fällen von Betrugsverdacht, die der EuRH im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit ermittelt hat oder die ihm als unaufgeforderte Anzeigen von Dritten übermittelt wurden (*liegt nicht in deutscher Sprache vor*).

<sup>(3)</sup> Artikel 13 Absatz 3.

mit der Förderung seitens der Union der anonymen Meldung von Hinweisen an das OLAF unter anderem aus einem Mitgliedstaat <sup>(1)</sup> und mit der Politik der Kommission im Bereich des Wettbewerbsrechts <sup>(2)</sup>. Im Zusammenhang mit der Arbeit des Hofes an dieser Stellungnahme hat die Kommission dem Hof gegenüber bestätigt, dass der Schutz in der Tat auf anonyme Hinweisgeber ausgeweitet würde, deren Identität später offengelegt wird.

### Artikel 15 — Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern vor Repressalien

33. Die Mitgliedstaaten werden mit dem Vorschlag verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Hinweisgeber vor Repressalien zu schützen. Der Vorschlag enthält eine nicht erschöpfende Liste von sieben Maßnahmen:

- Anforderungen an öffentliche Informationen,
- Unterstützung vonseiten der zuständigen Behörden,
- Nichtdurchsetzbarkeit von vertraglichen oder nicht vertraglichen Offenlegungsbeschränkungen (beispielsweise einer Vertraulichkeitsklausel in einem Vertrag) gegenüber Hinweisgebern,
- umgekehrte Beweislast in Gerichtsverfahren, die sich auf eine vom Hinweisgeber erlittene Benachteiligung beziehen (beispielsweise obliegt es dem Arbeitgeber, nachzuweisen, dass eine Kündigung nicht aufgrund der Meldung erfolgte, sondern ausschließlich auf hinreichenden sonstigen Gründen basierte),
- Zugang zu Abhilfemaßnahmen einschließlich einstweiligen Rechtsschutzes,
- Ausnahme von den in der Richtlinie über Geschäftsgeheimnisse <sup>(3)</sup> vorgesehenen Maßnahmen, Verfahren und Rechtsbehelfen und die Möglichkeit, unter Verweis auf die Meldung eines Verstoßes die Abweisung von Klagen zu beantragen,
- Prozesskostenhilfe und weitere Unterstützungsmaßnahmen rechtlicher oder finanzieller Art.

#### Analyse des Hofes

34. Insgesamt stimmt der Hof mit der Kommission überein und begrüßt den Vorschlag für eine Richtlinie. Der Hof begrüßt insbesondere die umfangreiche Liste von Beispielen für Maßnahmen gegen Repressalien, die Arbeitgeber jedoch nicht daran hindert, ordnungsgemäß begründete beschäftigungsbezogene Entscheidungen auch gegen Hinweisgeber zu treffen. Der Hof weist mit besonderem Nachdruck darauf hin, dass sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor ein positives Umfeld gefördert werden muss, in dem Whistleblowing ein akzeptierter Bestandteil der Unternehmenskultur ist. Des Weiteren nimmt der Hof zur Kenntnis, dass in der Richtlinie keine zeitlichen Beschränkungen vorgesehen sind. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten solche Beschränkungen für den Schutz von Hinweisgebern weder einführen noch beibehalten können.

### Artikel 21 — Berichterstattung, Bewertung und Überprüfung

35. Die Mitgliedstaaten wären verpflichtet, der Kommission alle relevanten Informationen über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie zur Verfügung zu stellen. In dem Vorschlag ist dann ein zweistufiger Ansatz vorgesehen. Bis zum 15. Mai 2023, d. h., zwei Jahre nach Ende der Frist für die Umsetzung am 15. Mai 2021 müsste die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie vorlegen.

36. Die Mitgliedstaaten wären außerdem verpflichtet, der Kommission jährlich bestimmte statistische Angaben zu übermitteln, „soweit sie auf zentraler Ebene in dem betreffenden Mitgliedstaat verfügbar sind“. Die betreffenden statistischen Angaben beziehen sich auf die Zahl der bei den zuständigen Behörden eingegangenen Meldungen, auf die Zahl der infolge dieser Meldungen eingeleiteten Untersuchungen und Gerichtsverfahren sowie deren endgültige Ergebnisse und auf den geschätzten finanziellen Schaden und die wiedereingezogenen Beträge. In ihrer Begründung erläutert die Kommission, dass diese Daten wiederum in die aktuellen Berichte des OLAF einfließen und durch die Jahresberichte der Europäischen Staatsanwaltschaft und der EU-Bürgerbeauftragten ergänzt werden könnten.

37. Unter Berücksichtigung dieser Statistiken müsste die Kommission dem Parlament und dem Rat bis zum 15. Mai 2027 einen weiteren Bericht vorlegen, in dem sie die Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften bewertet. In dem Bericht würde sie unter anderem bewerten, ob Änderungen erforderlich sind, um den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie auszuweiten.

<sup>(1)</sup> In der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 heißt es in Artikel 5 (Einleitung der Untersuchungen) Absatz 1: „Der Generaldirektor kann eine Untersuchung einleiten, wenn — gegebenenfalls auch aufgrund von Informationen von dritter Seite oder aufgrund *anonymer* Hinweise — hinreichender Verdacht auf Betrug, Korruption oder sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union besteht“ (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>(2)</sup> Mitteilung der Kommission über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen (ABl. C 298 vom 8.12.2006, S. 17).

<sup>(3)</sup> Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates 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 vom 15.6.2016, S. 1).

*Analyse des Hofes*

38. Der Hof ist der Auffassung, dass die Transparenz und der Umfang der vorgeschlagenen Berichtspflichten noch verbessert werden können. Nach Dafürhalten des Hofes würde die Wirksamkeit dieser Bestimmung durch die Tatsache beeinträchtigt werden, dass die Übermittlung von Statistiken für bestimmte Mitgliedstaaten (jene ohne bereits zentral verfügbare Statistiken) fakultativ wäre und dass die Statistiken nicht nach Politikbereichen aufgeschlüsselt wären. Außerdem wäre es erforderlich, sechs Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist und acht Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie zu warten, bis alle in den Statistiken enthaltenen Informationen öffentlich zugänglich sind. Dieser Zeitraum erscheint unverhältnismäßig lang und steht im Widerspruch zu der in Artikel 21 Absatz 2 dargelegten Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission „alle relevanten Informationen“ über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie vorzulegen.

39. Der Hof stellt fest, dass der fakultative Charakter der Berichterstattung der Mitgliedstaaten einen Präzedenzfall hat, nämlich in der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen <sup>(1)</sup>. Der Hof ist jedoch nicht der Ansicht, dass es im Interesse der Kohärenz allein nicht gerechtfertigt wäre, derart nachsichtige Berichterstattungsvorschriften beizubehalten. Der Hof ist sich zwar der finanziellen Auswirkungen einer weiter gefassten Verpflichtung bewusst, möchte jedoch das Parlament und den Rat darauf aufmerksam machen, dass die Verfügbarkeit dieser Statistiken zu einem späteren Zeitpunkt von entscheidender Bedeutung sein könnte, um die Wirtschaftlichkeit der weitaus umfangreicheren Investitionen, die von den Mitgliedstaaten und den öffentlichen und privaten Stellen bei der Umsetzung der Richtlinie in finanzieller und verwaltungstechnischer Hinsicht getätigt werden müssten, zu bewerten. Bei ihren vorbereitenden Arbeiten konnte die Kommission auf Erfahrungen zurückgreifen, die in verschiedenen Rechtsräumen auf der ganzen Welt gesammelt wurden. Dies war teilweise auf die Verfügbarkeit von Daten aus diesen Rechtsräumen zur Umsetzung ihrer Verfahren für die Meldung von Verstößen zurückzuführen. Erforderlichenfalls könnte die Kommission die verschiedenen Möglichkeiten prüfen, EU-Mittel bereitzustellen, um die Mitgliedstaaten bei der Datenerhebung zu unterstützen.

40. Der Hof ist der Ansicht, dass statistische Informationen über die Meldung von Verstößen in den Mitgliedstaaten von höchstmöglicher Qualität und insbesondere nach Ländern, Rechtsakten und Fachgebieten verfügbar sein und die endgültigen Ergebnisse von Zivil- und Strafverfahren umfassen müssen. Der Hof teilt die Auffassung der Obersten Rechnungskontrollbehörde des Vereinigten Königreichs (*UK National Audit Office*), dass die Veröffentlichung umfassender Statistiken zu Whistleblowing-Untersuchungen, einschließlich ihrer Ergebnisse, ein Mittel ist, um das Vertrauen von Arbeitnehmern in die Verfahren für die Meldung von Missständen zu stärken, da ihnen so ermöglicht wird, zu erkennen, dass ihre Meldung ernst genommen wird <sup>(2)</sup>.

Diese Stellungnahme wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Lazaros S. LAZAROU, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. September 2018 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE

*Präsident*

---

<sup>(1)</sup> Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2017/1371.

<sup>(2)</sup> Oberste Rechnungskontrollbehörde des Vereinigten Königreichs (*UK National Audit Office*), „Making a whistleblowing policy work“, Bericht des Comptroller and Auditor General, HC 1152, Sitzung 2013-14, 18. März 2014, Punkt 4.18.