Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

6. März 2025*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 258 AEUV – Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – Richtlinie (EU) 2019/1937 – Art. 26 Abs. 1 und 3 – Unterbliebene Umsetzung und unterbliebene Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen – Art. 260 Abs. 3 AEUV – Antrag auf Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags – Kriterien für die Festlegung der Höhe der Sanktion – Automatische Anwendung eines Schwerekoeffizienten“

In der Rechtssache C-149/23

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 und Art. 260 Abs. 3 AEUV, eingereicht am 14. März 2023,

Europäische Kommission, vertreten durch J. Baquero Cruz und L. Mantl als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch J. Möller, J. Heitz und M. Hellmann als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Vizepräsidenten des Gerichtshofs T. von Danwitz in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Sechsten Kammer, des Richters A. Kumin und der Richterin I. Ziemele (Berichterstatterin),

Generalanwalt: N. Emiliou,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission,

– festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht die zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. 2019, L 305, S. 17) erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen oder der Kommission diese Vorschriften jedenfalls nicht mitgeteilt hat und damit ihren Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 1 und 3 dieser Richtlinie nicht nachgekommen ist;

– anzuordnen, dass der Bundesrepublik Deutschland die Zahlung eines Pauschalbetrags an die Kommission auferlegt wird, der dem höheren der beiden folgenden Beträge entspricht:

  – ein pauschaler Tagessatz von 61 600 Euro, multipliziert mit der Anzahl der Tage zwischen dem Tag nach Ablauf der in der Richtlinie 2019/1937 festgelegten Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie und dem Tag der Behebung des Verstoßes oder, falls dies nicht erfolgt ist, dem Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache;

  – ein Mindestpauschalbetrag von 17 248 000 Euro;

– anzuordnen, dass für den Fall, dass der im ersten Gedankenstrich genannte Verstoß bis zum Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache fortdauert, der Bundesrepublik Deutschland die Zahlung eines Zwangsgelds an die Kommission in Höhe von 240 240 Euro pro Tag des Verzugs ab dem Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache auferlegt wird, bis die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie 2019/1937 nachgekommen ist;

– der Bundesrepublik Deutschland die Kosten aufzuerlegen.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 2019/1937

2 In den Erwägungsgründen 1 und 33 der Richtlinie 2019/1937 heißt es:

„(1) … [P]otenzielle Hinweisgeber [schrecken] aus Angst vor Repressalien häufig davor zurück, ihre Bedenken oder ihren Verdacht zu melden. In diesem Zusammenhang wird sowohl auf Unionsebene als auch auf internationaler Ebene zunehmend anerkannt, dass es eines ausgewogenen und effizienten Hinweisgeberschutzes bedarf.

…

(33) Hinweisgeber fühlen sich in der Regel wohler, wenn sie Informationen intern melden, es sei denn, sie haben Grund dazu, Informationen extern zu melden. Empirische Studien belegen, dass Hinweisgeber mehrheitlich zu internen Meldungen innerhalb der Organisation, in der sie arbeiten, neigen. Interne Meldungen sind auch der beste Weg, um Informationen an die Personen heranzutragen, die zu einer frühzeitigen und wirksamen Abwendung von Gefahren für das öffentliche Interesse beitragen können. Zugleich sollte der Hinweisgeber den Meldekanal wählen können, der sich angesichts der fallspezifischen Umstände am besten eignet. …“

3 Art. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Ziel dieser Richtlinie ist eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik in bestimmten Bereichen durch die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards, die ein hohes Schutzniveau für Personen sicherstellen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.“

4 In Art. 8 der Richtlinie heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass juristische Personen des privaten und öffentlichen Sektors Kanäle und Verfahren für interne Meldungen und für Folgemaßnahmen einrichten; sofern nach nationalem Recht vorgesehen, nach Rücksprache und im Einvernehmen mit den Sozialpartnern.

(2) Die Kanäle und Verfahren gemäß Absatz 1 dieses Artikels müssen den Arbeitnehmern der juristischen Person die Meldung von Informationen über Verstöße ermöglichen. Sie können auch den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b, c und d und Artikel 4 Absatz 2 genannten anderen Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit der juristischen Person im Kontakt stehen, die Meldung von Informationen über Verstöße ermöglichen.

(3) Absatz 1 gilt für juristische Personen des privaten Sektors mit 50 oder mehr Arbeitnehmern.

…

(9) Absatz 1 gilt für alle juristischen Personen des öffentlichen Sektors, einschließlich Stellen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer solchen juristischen Person stehen.

…“

5 Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten legen wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für natürliche oder juristische Personen fest, die

…

c) mutwillige Gerichtsverfahren gegen die in Artikel 4 genannten Personen anstrengen;

…“

6 Art. 26 der Richtlinie 2019/1937 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 17. Dezember 2021 nachzukommen.

(2) Abweichend von Absatz 1 setzen die Mitgliedstaaten hinsichtlich juristischer Personen mit 50 bis 249 Arbeitnehmern bis zum 17. Dezember 2023 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um der Verpflichtung nach Artikel 8 Absatz 3, interne Meldekanäle einzurichten, nachzukommen.

(3) Bei Erlass der Vorschriften gemäß den Absätzen 1 und 2 nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit."

Mitteilung von 2023

7 Die Mitteilung der Kommission 2023/C 2/01 mit dem Titel „Finanzielle Sanktionen in Vertragsverletzungsverfahren" (ABl. 2023, C 2, S. 1, im Folgenden: Mitteilung von 2023) widmet sich in Abschnitt 3 dem „Zwangsgeld" und in Abschnitt 4 dem „Pauschalbetrag".

8 Abschnitt 3.2 dieser Mitteilung, der sich auf die Anwendung des Schwerekoeffizienten im Rahmen der Berechnung des täglichen Zwangsgelds bezieht, bestimmt:

„Ein Verstoß, der darin besteht, dass ein Mitgliedstaat … es versäumt hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erlassenen Richtlinie mitzuteilen, wird immer als schwerwiegend angesehen. Um die Höhe der Sanktion an die besonderen Umstände des Falles anzupassen, bestimmt die Kommission den Schwerekoeffizienten auf der Grundlage von zwei Parametern: der Bedeutung der verletzten oder nicht umgesetzten Unionsvorschriften und den Auswirkungen des Verstoßes auf allgemeine und besondere Interessen.

…"

9 In Abschnitt 3.2.2 der Mitteilung heißt es:

„Bei Klagen nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV wendet die Kommission systematisch einen Schwerekoeffizienten von 10 an, wenn die Umsetzungsmaßnahmen nicht vollständig mitgeteilt wurden. In einer Union, in der das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gilt, sind alle Richtlinien als gleichrangig zu betrachten und müssen von den Mitgliedstaaten innerhalb der von ihnen gesetzten Fristen vollständig umgesetzt werden.

Bei einer teilweisen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen ist die Bedeutung der Umsetzungslücke bei der Festsetzung des Schwerekoeffizienten zu berücksichtigen, der niedriger als 10 ist. Darüber hinaus können die Auswirkungen des Verstoßes auf allgemeine und besondere Interessen in Betracht gezogen werden …"

10 In Abschnitt 3.3 („Anwendung des Dauerkoeffizienten") der Mitteilung heißt es:

„…

Der Dauerkoeffizient wird als Multiplikator zwischen 1 und 3 ausgedrückt. Er wird zu einem Satz von 0,10 pro Monat ab dem Datum des ersten Urteils oder ab dem Tag nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der betreffenden Richtlinie berechnet.

…“

11 Abschnitt 3.4 („Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaats“) der Mitteilung von 2023 sieht vor:

„…

Wie hoch Sanktionen sein müssen, damit sie eine abschreckende Wirkung haben, hängt von der Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten ab. Diese Abschreckungswirkung spiegelt sich im Faktor n wider. Er ist definiert als ein gewichteter geometrischer Mittelwert des Bruttoinlandsprodukts (BIP) … des betreffenden Mitgliedstaats im Vergleich zum durchschnittlichen BIP der Mitgliedstaaten mit einer Gewichtung von zwei und der Bevölkerungszahl des betreffenden Mitgliedstaats im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten mit einer Gewichtung von eins. Dies entspricht der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zur Zahlungsfähigkeit der anderen Mitgliedstaaten:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{GDP}_\text{n}}{\text{GDP}_\text{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_\text{n}}{\text{Pop}_\text{avg}}\right)^{1/3}$$

…

Die Kommission hat … beschlossen, ihre Methode zur Berechnung des Faktors n zu überarbeiten. Er stützt sich nun in erster Linie auf das BIP der Mitgliedstaaten und erst in zweiter Linie auf ihre Bevölkerungszahl als demografisches Kriterium, das eine angemessene Abweichung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglicht. Durch die Berücksichtigung der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten zu einem Drittel bei der Berechnung des Faktors n werden die Abweichungen zwischen den Faktoren n der Mitgliedstaaten im Vergleich zu einer Berechnung, die ausschließlich auf dem BIP der Mitgliedstaaten beruht, auf ein angemessenes Maß reduziert. Dadurch erhält die Berechnung des Faktors n auch ein stabiles Element, da die Bevölkerungszahl auf jährlicher Basis wahrscheinlich nicht stark schwanken wird. Im Gegensatz dazu kann das BIP eines Mitgliedstaats stärkeren jährlichen Schwankungen unterliegen, insbesondere in Zeiten einer Wirtschaftskrise. Da das BIP eines Mitgliedstaats nach wie vor zwei Drittel der Berechnung ausmacht, bleibt es der wichtigste Faktor für die Beurteilung der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaats.

…“

12 In Abschnitt 4.2 dieser Mitteilung wird die Methode zur Berechnung des Pauschalbetrags folgendermaßen präzisiert:

„Die Berechnung des Pauschalbetrags erfolgt weitgehend wie die Berechnung des Zwangsgeldes, d. h. durch

– Multiplikation eines Grundbetrags mit einem Schwerekoeffizienten,

– Multiplikation des Ergebnisses mit dem Faktor n,

– Multiplikation des Ergebnisses mit der anhaltenden Dauer des Verstoßes in Tagen …

…“

13 Abschnitt 4.2.1 der Mitteilung sieht vor:

„Zur Berechnung des Pauschalbetrags wird der Tagessatz mit der Anzahl der Tage, an denen der Mitgliedstaat dem Urteil nicht nachkommt, multipliziert. Die Letztere ist wie folgt gerechnet:

…

– bei Klagen nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV die Anzahl der Tage nach Ablauf der Umsetzungsfrist der betreffenden Richtlinie bis zu dem Tag, an dem der Verstoß abgestellt wird bzw. in Fällen, in denen der Verstoß fortbesteht, dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Artikel 260 AEUV.

…“

14 In Abschnitt 4.2.2 der Mitteilung heißt es:

„Bei der Berechnung des Pauschalbetrags zieht die Kommission den gleichen Schwerekoeffizienten und den gleichen Faktor n wie bei der Berechnung des Zwangsgeldes heran …

Der Grundbetrag für den Pauschalbetrag ist niedriger als der für das Zwangsgeld. …

Der für Pauschalbeträge geltende Grundbetrag ist in Punkt 2 des Anhangs festgelegt.

…“

15 Anhang I („Daten, die zur Festlegung der dem Gerichtshof vorgeschlagenen finanziellen Sanktionen verwendet werden“) der Mitteilung von 2023 sieht in Punkt 2 vor, dass der Grundbetrag für den in Abschnitt 4.2.2 dieser Mitteilung angeführten Pauschalbetrag auf 1 000 Euro pro Tag festgesetzt wird und damit bei einem Drittel des Grundbetrags für das Zwangsgeld liegt, und in Punkt 3, dass der Faktor „n“ für die Bundesrepublik Deutschland auf 6,16 festgesetzt ist. In Punkt 5 dieses Anhangs I wird präzisiert, dass sich der für diesen Mitgliedstaat festgelegte Mindestpauschalbetrag auf 17 248 000 Euro beläuft.

Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

16 Am 27. Januar 2022 richtete die Kommission ein Aufforderungsschreiben an die Bundesrepublik Deutschland, in dem sie dieser vorwarf, ihr nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften mitgeteilt zu haben, die erforderlich seien, um der Richtlinie 2019/1937 nachzukommen, deren Umsetzungsfrist am 17. Dezember 2021 abgelaufen sei. In ihren Antworten vom 28. März 2022 und vom 3. Mai 2022 teilte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission mit, dass diese Vorschriften derzeit ausgearbeitet würden.

17 Da sie keine weitere Mitteilung über die Umsetzung dieser Richtlinie erhielt, richtete die Kommission am 15. Juli 2022 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Bundesrepublik Deutschland, mit der sie diese aufforderte, ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Erhalt dieser Stellungnahme nachzukommen.

18 Nachdem die Bundesrepublik Deutschland eine Verlängerung der Frist für die Beantwortung dieser Stellungnahme bis zum 15. Dezember 2022 erhalten hatte, teilte sie mit Schreiben vom 7. Dezember 2022 und vom 6. Januar 2023 mit, dass das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 am 10. Februar 2023 endgültig erlassen werde.

19 Da die Kommission der Ansicht war, dass dieser Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nach wie vor nicht nachgekommen sei, hat sie am 14. März 2023 entschieden, beim Gerichtshof die vorliegende Klage zu erheben.

20 Am 2. Juni 2023 notifizierte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission das Gesetz vom 31. Mai 2023 für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (BGBl. 2023 I Nr. 140, im Folgenden: HinSchG), dessen Bestimmungen am 2. Juli 2023 in Kraft getreten sind.

21 Darüber hinaus notifizierte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission die Landesgesetze der Bundesländer Hessen – mit Schreiben vom 17. Juli 2023 – und Bayern – mit Schreiben vom 10. August 2023 –, die am 2. Juli 2023 bzw. am 1. August 2023 in Kraft getreten sind und mit denen die Richtlinie 2019/1937 auf Länderebene umgesetzt werden soll. Im Übrigen wies die Bundesrepublik Deutschland darauf hin, dass der Erlass von Landesgesetzen durch die Bundesländer Berlin und Hamburg wegen deren besonderen Status nicht erforderlich sei.

22 Mit Schriftsatz vom 24. Oktober 2023 hat die Kommission ihre Anträge mit dem Hinweis angepasst, dass nach dem Inkrafttreten des HinSchG davon ausgegangen werden könne, dass die Richtlinie 2019/1937 auf Bundesebene umgesetzt worden sei, dass aber in zwölf Bundesländern die Maßnahmen zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 und 9 dieser Richtlinie, der die internen Meldekanäle betreffe, noch immer nicht erlassen worden seien.

23 Dementsprechend hat die Kommission die Höhe der beantragten Sanktionen geändert und sich für die Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 1 ab dem 2. Juli 2023 ausgesprochen. Folglich bleibt der Schwerekoeffizient von 10 für den Zeitraum vom 18. Dezember 2021 bis zum 1. Juli 2023 unverändert und der vorgeschlagene Pauschalbetrag beträgt 34 557 600 Euro. Für die Zeit ab dem 2. Juli 2023 wird ein pauschaler Tagessatz von 6 160 Euro vorgeschlagen. Außerdem ist die Höhe des beantragten Zwangsgelds in Anwendung des neuen Schwerekoeffizienten auf 24 024 Euro pro Verzugstag herabgesetzt worden.

24 In der Zeit vom 17. Juli 2023 bis zum 19. Juli 2024 hat die Bundesrepublik Deutschland der Kommission mehrere Landesgesetze zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 notifiziert.

25 Mit Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2023 ist das Verfahren bis zur Verkündung des Urteils in der Rechtssache C-147/23 ausgesetzt worden. Nach der Verkündung des Urteils vom 25. April 2024, Kommission/Polen (Whistleblower-Richtlinie) (C-147/23, EU:C:2024:346), ist das Verfahren in der vorliegenden Rechtssache durch Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom selben Tag wieder aufgenommen worden.

26 Mit Schriftsatz vom 18. September 2024 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 durch die Bundesrepublik Deutschland als am 19. Juli 2024 abgeschlossen angesehen werden könne. Infolgedessen hat die Kommission zum einen ihre Klage teilweise zurückgenommen und auf ihren Antrag auf Festsetzung eines Zwangsgelds verzichtet, und zum anderen ihren Antrag auf Verurteilung des Mitgliedstaats zur Zahlung eines

Pauschalbetrags angepasst und insoweit einen Betrag von 34 557 600 Euro für den Zeitraum vom 18. Dezember 2021 bis zum 1. Juli 2023 und einen Betrag von 2 353 120 Euro für den Zeitraum vom 2. Juli 2023 bis zum 18. Juli 2024 beantragt.

Zur Klage

Zur Vertragsverletzung nach Art. 258 AEUV

Vorbringen der Parteien

27 Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 288 Abs. 3 AEUV verpflichtet seien, die Vorschriften, die für die Umsetzung der Richtlinien innerhalb der in diesen Richtlinien festgelegten Fristen in das jeweilige nationale Recht erforderlich seien, zu erlassen und ihr diese Vorschriften unverzüglich mitzuteilen.

28 Das Vorliegen einer Verletzung dieser Verpflichtungen sei anhand der Situation des Mitgliedstaats zu beurteilen, wie sie sich bei Ablauf der Frist darstelle, die in der an ihn gerichteten mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegt sei.

29 Im vorliegenden Fall habe die Bundesrepublik Deutschland vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten und bis zum 15. Dezember 2022 verlängerten Frist weder die zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen noch die Kommission über deren Erlass unterrichtet.

30 Die Bundesrepublik Deutschland räumt zwar die in Rede stehende Vertragsverletzung ein, legt aber drei Gründe dar, die die Verzögerung bei der Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 in ihre innerstaatliche Rechtsordnung rechtfertigen sollen. Zunächst macht sie geltend, dass es im deutschen Recht kein einheitliches System für den Schutz von Hinweisgebern gegeben habe. Daher sei es erforderlich gewesen, ein kohärentes System einzuführen, das über den Anwendungsbereich dieser Richtlinie hinaus Anwendung finde.

31 Sodann könne die Umsetzung der Richtlinie erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf die Wirtschaftsteilnehmer haben, die zur Einrichtung von Meldestellen gezwungen seien. Um eine verantwortungsvolle und durchdachte Umsetzung zu erreichen, habe sich daher ein langwieriger Prozess als erforderlich erwiesen.

32 Schließlich beruft sich die Bundesrepublik Deutschland auf die Schwierigkeiten, die während des Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 aufgetreten seien. So sei die Gesetzgebungstätigkeit aufgrund der Wahlen zum Deutschen Bundestag im Jahr 2021 bereits im Juni 2021 unterbrochen gewesen. Die erste Lesung des Entwurfs des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 im Deutschen Bundestag habe am 29. September 2022 stattgefunden. In der Folge sei das Gesetz am 16. Dezember 2022 beschlossen worden. Da der Bundesrat dem Gesetz jedoch nicht zugestimmt habe, sei es erforderlich gewesen, den Vermittlungsausschuss anzurufen, um zu einem Kompromiss zu gelangen. Der Bundesrat habe seine Zustimmung daher erst am 12. Mai 2023 erteilt. Jedenfalls sei die Richtlinie 2019/1937 nunmehr auf Bundesebene durch das HinSchG umgesetzt.

33 Außerdem weist die Bundesrepublik Deutschland darauf hin, dass die in der Richtlinie 2019/1937 vorgesehene Einrichtung interner Meldekanäle für Gemeinden und Gemeindeverbände sowie für solche Beschäftigungsgeber, die unter der Kontrolle von Gemeinden und Gemeindeverbänden stünden, in die Zuständigkeit der Landesgesetzgeber falle. Allerdings könnten Hinweisgeber, die bei solchen kommunalen Stellen beschäftigt seien, unabhängig von der Existenz interner Meldekanäle in der Praxis externe Meldekanäle nutzen, so dass für sie ein wirksamer Schutz gewährleistet sei.

34 In ihrer Erwiderung weist die Kommission zum einen darauf hin, dass sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung nicht auf Umstände seiner internen Rechtsordnung oder auf praktische Schwierigkeiten berufen könne, um eine nicht fristgerechte Umsetzung zu rechtfertigen.

35 Zum anderen weist die Kommission darauf hin, dass die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 im Sinne von Art. 26 Abs. 1 dieser Richtlinie trotz der von der Bundesrepublik Deutschland im Lauf des Verfahrens notifizierten Umsetzungsrechtsakte zum Zeitpunkt der Einreichung der Erwiderung, d. h. am 5. Juli 2023, noch nicht abgeschlossen gewesen sei.

36 So seien erstens der Kommission die Vorschriften zur Regelung der Organisation und des Verfahrens der externen Meldekanäle im Bundesamt für Justiz (Deutschland) nicht mitgeteilt worden.

37 Zweitens könne das Fehlen von Vorschriften auf Länderebene zur Regelung der internen Meldekanäle innerhalb der kommunalen Stellen nicht dadurch ausgeglichen werden, dass es externe Meldekanäle gebe, die den Beschäftigten dieser Stellen zur Verfügung stünden. Diese bloße Möglichkeit entspreche nämlich nicht dem Erfordernis der Rechtssicherheit, das bei der Umsetzung der Bestimmungen einer Richtlinie zu beachten sei.

38 Drittens weist die Kommission darauf hin, dass die ihr notifizierten deutschen Rechtsvorschriften keine Sanktionen für den Fall mutwilliger Gerichtsverfahren gegen Hinweisgeber vorsähen, obwohl solche Sanktionen in Art. 23 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2019/1937 vorgeschrieben seien.

39 Die Kommission schließt daraus, dass die bisher von der Bundesrepublik Deutschland notifizierten Vorschriften nur eine teilweise Umsetzung der genannten Richtlinie sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene ermöglicht hätten.

40 In ihrer Gegenerwiderung weist die Bundesrepublik Deutschland erstens darauf hin, dass die externen Meldekanäle auf Bundesebene seit dem Inkrafttreten der Rechtsverordnung über die Organisation solcher Kanäle am 11. August 2023 funktionsfähig seien.

41 Zweitens sehe das HinSchG vor, dass das Ergreifen von Repressalien gegen Hinweisgeber eine mit einer Geldbuße bewehrte Ordnungswidrigkeit darstelle. Der Begriff „Repressalie“ umfasse insoweit mutwillige Gerichtsverfahren.

42 Drittens erstrecke sich der Anwendungsbereich des HinSchG grundsätzlich auf Beschäftigte kommunaler Stellen, was deren Schutz im Fall einer Meldung gewährleiste, unabhängig von der Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 auf Landesebene.

43 Im Anschluss an die Einreichung der zusätzlichen Schlussfolgerungen der Kommission vom 18. September 2024, in denen die Kommission ausgeführt hat, dass ihrer Ansicht nach die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 durch die Bundesrepublik Deutschland als am 19. Juli 2024 abgeschlossen angesehen werden könne, hat die Bundesrepublik Deutschland am 1. Oktober 2024 eine Stellungnahme eingereicht, mit der sie daran festhält, dass diese Richtlinie mit dem Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes, d. h. am 2. Juli 2023, vollständig umgesetzt gewesen sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

44 Gemäß Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 mussten die Mitgliedstaaten bis zum 17. Dezember 2021 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. Des Weiteren sieht Art. 26 Abs. 3 dieser Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten bei Erlass dieser nationalen Vorschriften in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug nehmen. Außerdem waren die Mitgliedstaaten nach diesem Art. 26 Abs. 3 verpflichtet, der Kommission den Wortlaut der nationalen Vorschriften mitzuteilen.

45 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und spätere Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Im vorliegenden Fall richtete die Kommission, nachdem sie festgestellt hatte, dass die Bundesrepublik Deutschland ihr nicht die zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erforderlichen Vorschriften mitgeteilt hatte, am 15. Juli 2022 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat, in der sie ihn aufforderte, den in dieser Stellungnahme genannten Verpflichtungen innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab Erhalt der Stellungnahme, die bis zum 15. Dezember 2022 verlängert wurde, nachzukommen.

47 Wie sich aus der Klagebeantwortung und der Gegenerwiderung, die die Bundesrepublik Deutschland im vorliegenden Verfahren eingereicht hat, ergibt, hatte die Bundesrepublik Deutschland bei Ablauf dieser Frist jedoch nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, die erforderlich sind, um der Richtlinie 2019/1937 nachzukommen, und daher hatte dieser Mitgliedstaat der Kommission diese Vorschriften auch nicht mitgeteilt.

48 Zur Rechtfertigung des verspäteten Erlasses der zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erforderlichen Vorschriften beruft sich der Mitgliedstaat erstens darauf, dass die langwierigen fachlichen und politischen Diskussionen, die darüber hätten geführt werden müssen, in welchem Umfang der sachliche Anwendungsbereich der Umsetzungsvorschriften über den nach dieser Richtlinie vorgesehenen hinaus ausgedehnt werden sollte, um ein hohes Schutzniveau für Hinweisgeber zu erreichen. Außerdem führt der Mitgliedstaat Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Auswirkungen der Richtlinie sowie mit dem für den Erlass dieser Vorschriften erforderlichen Gesetzgebungsverfahren an.

49 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung von aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen – wie die fehlende

Umsetzung einer Richtlinie innerhalb der gesetzten Frist – zu rechtfertigen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 Außerdem hat der Unionsgesetzgeber gemäß Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren als ausreichend erachtet, um den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, der Erfüllung ihrer Verpflichtungen nachzukommen, so dass sich die Bundesrepublik Deutschland nicht auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich und den wirtschaftlichen Auswirkungen der Umsetzung dieser Richtlinie berufen kann.

51 Was zweitens die Umsetzung der Bestimmungen der genannten Richtlinie in Bezug auf interne Meldekanäle innerhalb kommunaler Stellen betrifft, weist die Bundesrepublik Deutschland darauf hin, dass bei Fehlen solcher Kanäle nichts dagegen spreche, dass die Beschäftigten solcher Stellen die auf Bundesebene eingerichteten externen Meldekanäle nutzten.

52 Der Unionsgesetzgeber ging jedoch, wie sich aus dem 33. Erwägungsgrund der Richtlinie 2019/1937 ergibt, davon aus, dass interne Meldungen von ganz besonderer Bedeutung sind, wenn es um die Verhinderung von Verstößen gegen das Unionsrecht geht.

53 Aus diesem Grund sieht Art. 8 Abs. 1 dieser Richtlinie eine Verpflichtung vor, interne Meldekanäle u. a. innerhalb von juristischen Personen des öffentlichen Sektors einzurichten.

54 Außerdem ist, soweit die Bundesrepublik Deutschland geltend macht, dass die Beschäftigten der kommunalen Stellen in der Praxis externe Meldekanäle nutzen könnten, darauf hinzuweisen, dass eine Praxis, die nicht angemessen bekannt gemacht wird, naturgemäß von der Verwaltung beliebig geändert werden kann, so dass sie nicht als eine ordnungsgemäße Umsetzung der Bestimmungen einer Richtlinie angesehen werden kann (Urteil vom 3. Dezember 2020, Kommission/Belgien [Märkte für Elektrizität und Erdgas], C-767/19, EU:C:2020:984, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55 Die Bundesrepublik Deutschland kann sich daher nicht mit Erfolg auf diese Umstände berufen, um die fehlende Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 innerhalb der gesetzten Frist zu rechtfertigen.

56 Somit ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2019/1937 verstoßen hat, dass sie bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15. Juli 2022 gesetzten und bis zum 15. Dezember 2022 verlängerten Frist nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, und diese Vorschriften daher nicht der Kommission mitgeteilt hat.

Zum Antrag nach Art. 260 Abs. 3 AEUV

Vorbringen der Parteien

57 Bei der Festsetzung der Höhe des Pauschalbetrags stützt sich die Kommission auf die in Abschnitt 2 der Mitteilung von 2023 aufgeführten allgemeinen Grundsätze sowie auf die in den Abschnitten 3 und 4 dieser Mitteilung dargelegte Berechnungsmethode. Die Kommission weist

insbesondere darauf hin, dass die Festlegung der Höhe des Pauschalbetrags auf den grundlegenden Kriterien der Schwere des Verstoßes, seiner Dauer und der erforderlichen Abschreckungswirkung der finanziellen Sanktionen, um einen erneuten Verstoß zu verhindern, beruhen müsse.

58 Was als Erstes die Schwere des Verstoßes betrifft, weist die Kommission darauf hin, dass der gemäß der Mitteilung von 2023 anwendbare Koeffizient zwischen mindestens 1 und höchstens 20 liege. Sie wende gemäß Abschnitt 3.2.2 dieser Mitteilung systematisch einen Schwerekoeffizienten von 10 an, wenn die Vorschriften, die die Umsetzung einer Richtlinie ermöglichten, nicht vollständig mitgeteilt worden seien, da jede Nichtumsetzung einer Richtlinie und jede nicht erfolgte Mitteilung dieser Vorschriften unabhängig von der Art der Bestimmungen der betreffenden Richtlinie denselben Schweregrad habe.

59 Als Zweites führt die Kommission bezüglich der Dauer des Verstoßes aus, dass diese bei der Berechnung des Pauschalbetrags der Zahl der Tage entspreche, an denen der Verstoß andauere. Diese Dauer werde gemäß Abschnitt 4.2.1 der Mitteilung von 2023 berechnet und entspreche der Anzahl der Tage ab dem Tag nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der betreffenden Richtlinie bis zu dem Tag, an dem der Verstoß abgestellt werde.

60 Was als Drittes das Kriterium der erforderlichen Abschreckungswirkung der finanziellen Sanktionen unter Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats betrifft, weist die Kommission darauf hin, dass dieses durch den Faktor „n“ ausgedrückt werde, der für jeden Mitgliedstaat in Punkt 3 des Anhangs I der Mitteilung von 2023 festgelegt sei. Seine Berechnung beruhe auf dem Verhältnis zwischen dem BIP des betreffenden Staates und dem durchschnittlichen nationalen BIP der Union, multipliziert mit dem Verhältnis zwischen der Bevölkerung dieses Staates und der durchschnittlichen nationalen Bevölkerung der Union. Das erste Verhältnis werde zu zwei Dritteln gewichtet, während das zweite Verhältnis zu einem Drittel gewichtet werde. Gemäß diesem Punkt 3 betrage der Faktor „n“ für die Bundesrepublik Deutschland 6,16.

61 Somit schlägt die Kommission gemäß Abschnitt 4.2 der Mitteilung von 2023 vor, einen Schwerekoeffizienten von 10 anzusetzen und den Faktor „n“ in Höhe von 6,16 anzuwenden. Das Produkt dieser beiden Elemente solle mit dem in Punkt 2 des Anhangs I dieser Mitteilung festgelegten Grundbetrag für den Pauschalbetrag, d. h. 1 000 Euro, multipliziert werden, was einem Betrag von 61 600 Euro entspreche, der gemäß Abschnitt 4.2.1 dieser Mitteilung mit der Anzahl der Tage zu multiplizieren sei, an denen der Verstoß fortbestanden habe. Die Kommission weist darauf hin, dass die Zahlung dieses Pauschalbetrags unter der Bedingung auferlegt werden solle, dass er 17 248 000 Euro übersteige, den Mindestpauschalbetrag, der für die Bundesrepublik Deutschland in Punkt 5 des Anhangs I der Mitteilung von 2023 festgelegt worden sei.

62 In ihrer Klagebeantwortung macht die Bundesrepublik Deutschland geltend, dass die Mitteilung von 2023 auf das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren nicht anwendbar sei. Abschnitt 7 dieser Mitteilung, wonach deren Bestimmungen auf nach dem 4. Januar 2023 ergangene Entscheidungen zur Anrufung des Gerichtshofs anwendbar seien, stehe im Widerspruch zum Urteil vom 24. Mai 2011, Kommission/Deutschland (C-54/08, EU:C:2011:339), in dessen Rn. 126 klargestellt werde, dass die Situation des betreffenden Mitgliedstaats am Ende der Frist zu beurteilen sei, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden sei. Da im vorliegenden Fall das Ende dieser Frist auf den 15. Dezember 2022 festgesetzt worden sei, müsse die Höhe der finanziellen Sanktionen nach den Modalitäten berechnet werden, die in der Mitteilung 2022/C 74/02 der Kommission mit dem Titel „Aktualisierung der Daten für die

Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof der Europäischen Union bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt“ vom 15. Februar 2022 (ABl. 2022, C 74, S. 2) festgelegt seien.

63 Jedenfalls erlaube es die automatische Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 10 nicht, den Besonderheiten der in Rede stehenden Situation Rechnung zu tragen. Zum einen sei nämlich das Gesetzgebungsverfahren zum Erlass der zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erforderlichen Vorschriften vor dem Abschluss des schriftlichen Verfahrens vor dem Gerichtshof abgeschlossen worden. Zum anderen sei zum Zeitpunkt der Einreichung der Klagebeantwortung die in Art. 26 Abs. 2 dieser Richtlinie vorgesehene Umsetzungsfrist betreffend die in Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldekanäle noch nicht abgelaufen gewesen. Diese Umstände rechtfertigten aber, da sie mildernde Umstände darstellten, die Anwendung eines Koeffizienten von höchstens 3.

64 In ihrer Erwiderung weist die Kommission zum einen darauf hin, dass die Verhängung eines Pauschalbetrags erst im Stadium des gerichtlichen Verfahrens beantragt werden könne. Da der Gerichtshof im vorliegenden Fall am 14. März 2023 angerufen worden sei, sei die Mitteilung von 2023 gemäß ihrem Abschnitt 7 anwendbar. Diese Regel gewährleiste die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten, insbesondere, wenn sie eine Verlängerung der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist beantragten, wie dies die Bundesrepublik Deutschland im vorliegenden Fall getan habe.

65 Zum anderen weist die Kommission darauf hin, dass die systematische Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 10 auf der Skala von 1 bis 20 die Vorhersehbarkeit gewährleistet und die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten sicherstellt. Ein solcher Koeffizient sei angesichts der Folgen der Nichtumsetzung der Richtlinie 2019/1937, die den Schutz von Personen gewährleiste, die einen Verstoß gegen das Unionsrecht meldeten, moderat.

66 Mit ihren zusätzlichen Schlussfolgerungen vom 24. Oktober 2023 schlägt die Kommission infolge der Notifizierung des HinSchG durch die Bundesrepublik Deutschland vor, zwei Verstoßzeiträume zu bestimmen und dementsprechend zwei Schwerekoeffizienten anzuwenden, einen von 10 für den Zeitraum vom 18. Dezember 2021 bis zum 1. Juli 2023 und einen von 1 für den Zeitraum zwischen dem 2. Juli 2023 und dem Tag der Behebung des Verstoßes oder, falls dies nicht erfolgt ist, bis zum Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache. Folglich werde für den ersten Zeitraum ein Tagessatz von 61 600 Euro (10 × 6,16 × 1 000) vorgeschlagen, der mit der Anzahl der Tage zu multiplizieren sei, an denen die Zuwiderhandlung angedauert habe, d. h. 561 Tage. Somit werde ein Pauschalbetrag in Höhe von 34 557 600 Euro beantragt. Für den zweiten Zeitraum werde ein pauschaler Tagessatz von 6 160 Euro (1 × 6,16 × 1 000) vorgeschlagen, der mit der Anzahl der Tage zu multiplizieren sei, an denen der Verstoß andaure.

67 In ihrer Stellungnahme vom 4. Dezember 2023 zu diesen zusätzlichen Schlussfolgerungen hält die Bundesrepublik Deutschland an ihrem in der Klagebeantwortung dargelegten und in der Gegenerwiderung wiederholten Standpunkt fest.

68 Mit ihren zusätzlichen Schlussfolgerungen vom 18. September 2024 weist die Kommission darauf hin, dass sie der Ansicht sei, dass die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 in deutsches Recht als am 19. Juli 2024 abgeschlossen angesehen werden könne. Folglich sei sie in der Lage, die Höhe des Pauschalbetrags für den zweiten Zeitraum vorzuschlagen, der sich vom 2. Juli 2023 bis zum

18. Juli 2024 erstrecke, also 382 Tage, an denen der Verstoß ihrer Ansicht nach angedauert habe. Für diesen Zeitraum werde ein Pauschalbetrag in Höhe von 2 353 120 Euro (6 160 × 382) beantragt.

69 Die Bundesrepublik Deutschland hat am 1. Oktober 2024 eine Stellungnahme eingereicht, mit der sie daran festhält, dass diese Richtlinie mit dem Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes, d. h. am 2. Juli 2023, vollständig umgesetzt gewesen sei. Des Weiteren beanstandet dieser Mitgliedstaat die Methode zur Berechnung der Höhe des beantragten Pauschalbetrags und stützt sich dabei auf das Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen (Whistleblower-Richtlinie) (C-147/23, EU:C:2024:346).

Würdigung durch den Gerichtshof

70 Die Bundesrepublik Deutschland macht zunächst geltend, dass die Mitteilung von 2023 in zeitlicher Hinsicht nicht auf den vorliegenden Antrag auf Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags anwendbar sei, da das Vertragsverletzungsverfahren am 28. Januar 2022 im Anschluss an das Aufforderungsschreiben vom 27. Januar 2022 eingeleitet worden sei, und dass die Bestimmungen anzuwenden seien, die bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15. Juli 2022 gesetzten Frist in Kraft gewesen seien. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass nach Abschnitt 7 der Mitteilung von 2023 die in dieser Mitteilung dargelegten Regelungen und Kriterien nach Veröffentlichung der Mitteilung, d. h. nach dem 4. Januar 2023, auf alle von der Kommission nach Art. 260 AEUV getroffenen Entscheidungen zur Anrufung des Gerichtshofs anwendbar sind.

71 Da die Kommission am 14. März 2023 entschieden hat, beim Gerichtshof die vorliegende Vertragsverletzungsklage zu erheben, bildet die genannte Mitteilung die Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Höhe des im vorliegenden Fall beantragten Pauschalbetrags.

72 Die von der Bundesrepublik Deutschland angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und spätere Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können, ist insoweit unerheblich.

73 Erstens kann die Kommission die Verhängung finanzieller Sanktionen nämlich erst vorschlagen, wenn sie beim Gerichtshof eine Klage nach Art. 258 AEUV erhebt, so dass die Höhe dieser Sanktionen nach den zum Zeitpunkt dieser Klageerhebung geltenden Vorschriften zu bestimmen ist.

74 Zweitens sollen die von der Kommission erlassenen Leitlinien, wie sie in ihren Mitteilungen enthalten sind, die Regeln erläutern, nach denen sie die Höhe der finanziellen Sanktionen festlegt, deren Verhängung sie dem Gerichtshof vorschlägt, sofern dieser die dem betreffenden Mitgliedstaat vorgeworfene Vertragsverletzung feststellt.

75 Die Modalitäten der Feststellung des Vorliegens einer Vertragsverletzung sind aber von denen der Verhängung finanzieller Sanktionen zu unterscheiden.

76 Wie sich nämlich aus der in Rn. 45 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der

Kommission gesetzt wurde. Hingegen ist zur Festsetzung der Höhe eines Pauschalbetrags die Dauer der vorgeworfenen Vertragsverletzung zu bestimmen. Zu diesem Zweck ist zum einen zur Bestimmung des Beginns der betreffenden Vertragsverletzung nicht auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission gesetzt worden ist, sondern auf den Zeitpunkt des Ablaufs der in der fraglichen Richtlinie vorgesehenen Umsetzungsfrist abzustellen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung). Zum anderen ist der Zeitpunkt, zu dem die Kommission in der Lage ist, die Schwere des Verstoßes, seine Dauer und die abschreckende Wirkung der vorgeschlagenen Sanktion bestmöglich zu beurteilen, der Zeitpunkt, zu dem sie entscheidet, beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage zu erheben, wobei die Kommission im Übrigen im gerichtlichen Verfahren die Höhe des beantragten Pauschalbetrags nach Maßgabe der Entwicklung der Vertragsverletzungssituation in dem betreffenden Mitgliedstaat anpassen kann.

77 Folglich steht die in Rn. 62 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung, auf die sich die Bundesrepublik Deutschland bezieht, dem nicht entgegen, dass die Kommission im vorliegenden Fall bei der Festlegung der Höhe der finanziellen Sanktion, deren Verhängung sie dem Gerichtshof vorschlägt, die in der Mitteilung von 2023 vorgesehenen Regeln anwendet.

78 Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 260 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV die Kommission, wenn sie beim Gerichtshof Klage nach Art. 258 AEUV erhebt, weil sie der Auffassung ist, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, die Vorschriften zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen, dann, wenn sie dies für zweckmäßig hält, die Höhe des von diesem Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds benennen kann, die sie den Umständen nach für angemessen hält. Gemäß Art. 260 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV kann der Gerichtshof, wenn er einen Verstoß feststellt, gegen den betreffenden Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds bis zur Höhe des von der Kommission genannten Betrags verhängen, wobei die Zahlungsverpflichtung ab dem vom Gerichtshof in seinem Urteil festgelegten Zeitpunkt gilt.

79 Da, wie sich aus Rn. 56 des vorliegenden Urteils ergibt, feststeht, dass die Bundesrepublik Deutschland bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15. Juli 2022 gesetzten und bis zum 15. Dezember 2022 verlängerten Frist die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um die Bestimmungen der Richtlinie 2019/1937 in ihr nationales Recht umzusetzen, weder erlassen noch folglich der Kommission mitgeteilt hatte, fällt die somit festgestellte Vertragsverletzung in den Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV.

80 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass mit dem in Art. 260 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Mechanismus nicht nur das Ziel verfolgt wird, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, innerhalb kürzester Zeit eine Vertragsverletzung zu beenden, die ohne eine solche Maßnahme tendenziell fortbestehen würde, sondern auch das Ziel, das Verfahren zur Verhängung finanzieller Sanktionen bei Verletzungen der Pflicht, nationale Vorschriften zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen, zu vereinfachen und zu beschleunigen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

81 Um dieses Ziel zu erreichen, sieht Art. 260 Abs. 3 AEUV u. a. die Verhängung eines Pauschalbetrags als finanzielle Sanktion vor.

82 Die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags beruht auf der Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die vorliegenden privaten und öffentlichen Interessen, insbesondere wenn die Vertragsverletzung über einen längeren Zeitraum fortbestanden hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

83 Die Kommission begründet die Art und die Höhe der beantragten finanziellen Sanktionen insoweit unter Berücksichtigung der von ihr erlassenen Leitlinien, wie sie in ihren Mitteilungen enthalten sind; diese binden den Gerichtshof zwar nicht, tragen aber dazu bei, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Vorgehens der Kommission zu gewährleisten (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

84 Was die Zweckmäßigkeit der Verhängung eines Pauschalbetrags betrifft, so hat der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung in jeder Rechtssache und anhand der Umstände des Einzelfalls, mit dem er befasst ist, sowie nach Maßgabe des ihm erforderlich erscheinenden Grades an Überzeugungs- und Abschreckungswirkung die angemessenen finanziellen Sanktionen zu bestimmen, um insbesondere die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen das Unionsrecht zu verhindern (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

85 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass trotz des Umstands, dass die Bundesrepublik Deutschland im Vorverfahren mit den Dienststellen der Kommission kooperiert hat, alle rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte der festgestellten Vertragsverletzung darauf hindeuten, dass die wirksame Verhinderung einer zukünftigen Wiederholung entsprechender Verstöße gegen das Unionsrecht den Erlass einer abschreckenden Maßnahme wie der Verhängung eines Pauschalbetrags erfordern kann. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Kommission weder bei Ablauf der in Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 vorgesehenen Frist noch bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15. Juli 2022 gesetzten und bis zum 15. Dezember 2022 verlängerten Frist eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift mitgeteilt worden war, die eine wirksame Umsetzung dieser Richtlinie ermöglicht hätte.

86 Was die Berechnung des Pauschalbetrags betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV nur der Gerichtshof befugt ist, gegen einen Mitgliedstaat eine finanzielle Sanktion zu verhängen. Im Rahmen eines auf der Grundlage dieser Bestimmung eingeleiteten Verfahrens verfügt der Gerichtshof jedoch nur über ein begrenztes Ermessen, da im Fall der Feststellung einer Vertragsverletzung durch den Gerichtshof dieser hinsichtlich der Art und des Höchstbetrags der Sanktion, die er verhängen kann, an die Vorschläge der Kommission gebunden ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

87 Bei der Ausübung seines diesbezüglichen Ermessens innerhalb des Rahmens der Vorschläge der Kommission ist es, wie in Rn. 84 des vorliegenden Urteils ausgeführt, Sache des Gerichtshofs, die Höhe des Pauschalbetrags, zu dessen Zahlung ein Mitgliedstaat gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV verurteilt werden kann, so festzusetzen, dass sie zum einen den Umständen angepasst ist und zum anderen in angemessenem Verhältnis zu dem begangenen Verstoß steht. Zu den insoweit relevanten Faktoren zählen u. a. Aspekte wie die Schwere der festgestellten Vertragsverletzung,

der Zeitraum, in dem sie fortbestanden hat, und die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 68 und 87 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

88 Es ist auch darauf hinzuweisen, dass im Rahmen dieses Ermessens Leitlinien wie die Mitteilungen der Kommission den Gerichtshof nicht binden, aber dazu beitragen, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Handelns der Kommission selbst zu gewährleisten, wenn dieses Organ dem Gerichtshof Vorschläge unterbreitet (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

89 Im vorliegenden Fall hat sich die Kommission auf die Mitteilung von 2023 gestützt, um ihren Antrag auf Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland zur Zahlung eines Pauschalbetrags zu begründen und dessen Höhe festzusetzen.

90 Was als Erstes die Schwere des festgestellten Verstoßes betrifft, so geht aus Abschnitt 3.2 der Mitteilung von 2023 hervor, dass nach Auffassung der Kommission das Versäumnis, die Vorschriften, die die Umsetzung einer im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erlassenen Richtlinie ermöglichen, mitzuteilen, immer als schwerwiegend angesehen wird. Daher rechtfertige dieser Verstoß die automatische Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 10 für den Zeitraum vom 18. Dezember 2021 bis zum 1. Juli 2023. Infolge der der Kommission notifizierten Gesetzesänderungen ist die Kommission der Ansicht, dass für den Zeitraum vom 2. Juli 2023 bis zum 18. Juli 2024 ein Schwerekoeffizient von 1 angewandt werden sollte.

91 Die Bundesrepublik Deutschland beanstandet die Höhe dieses Koeffizienten und den Automatismus seiner Anwendung unter den Umständen des festgestellten Verstoßes.

92 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Pflicht, Vorschriften zu erlassen, um die vollständige Umsetzung einer Richtlinie sicherzustellen, und die Pflicht, diese Vorschriften der Kommission mitzuteilen, wesentliche Pflichten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts darstellen und dass die Verletzung dieser Pflichten daher mit Sicherheit als gewichtig zu erachten ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

93 Im vorliegenden Fall ist hervorzuheben, dass die Richtlinie 2019/1937 ein entscheidendes Instrument des Unionsrechts ist, da sie nach ihrem Art. 1 in Verbindung mit ihrem ersten Erwägungsgrund gemeinsame Mindeststandards festlegt, die ein hohes Maß an ausgewogenem und effizientem Schutz von Personen gewährleisten, die Verstöße gegen dieses Recht in Bereichen melden, in denen solche Verstöße das Allgemeininteresse besonders beeinträchtigen können. Durch die Schaffung eines Systems zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht in einem beruflichen Kontext melden, trägt diese Richtlinie nämlich dazu bei, Verletzungen des öffentlichen Interesses in besonders sensiblen Bereichen wie der öffentlichen Auftragsvergabe, der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, dem Umweltschutz oder den finanziellen Interessen der Union zu verhindern. So sehen die Bestimmungen der genannten Richtlinie die Verpflichtung für juristische Personen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors vor, interne Meldekanäle sowie Verfahren für die Entgegennahme von Meldungen und entsprechende Folgemaßnahmen einzurichten, wobei die Rechte der Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, sowie die Bedingungen, unter

denen sie den so konzipierten Schutz in Anspruch nehmen können, gewährleistet werden müssen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 73).

94 Die unterbliebene Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 2019/1937 innerhalb der gesetzten Frist beeinträchtigt jedoch zwangsläufig das Unionsrecht und seine einheitliche und wirksame Anwendung, da Verstöße gegen dieses Recht möglicherweise nicht gemeldet werden, wenn Personen, die von solchen Verstößen Kenntnis haben, keinen Schutz vor möglichen Repressalien genießen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 74).

95 Allerdings muss die Höhe der finanziellen Sanktionen, die gegen einen Mitgliedstaat gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV verhängt werden, den Umständen angepasst sein und in einem angemessenen Verhältnis zu dem begangenen Verstoß stehen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 75), wie in Rn. 87 des vorliegenden Urteils ausgeführt.

96 Aus diesem Grund hat der Gerichtshof entschieden, dass die automatische Anwendung desselben Schwerekoeffizienten in allen Fällen, in denen eine Richtlinie nicht vollständig umgesetzt worden ist und in denen daher die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie nicht mitgeteilt werden, zwangsläufig die Anpassung der Höhe der finanziellen Sanktionen an die Umstände, die den Verstoß kennzeichnen, und die Verhängung verhältnismäßiger Sanktionen verhindert (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 76).

97 Insoweit hat der Gerichtshof klargestellt, dass die Kommission aufgrund der Annahme, dass die Verletzung der Pflicht zur Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie unabhängig von der betreffenden Richtlinie als gleich schwerwiegend anzusehen ist, nicht in der Lage ist, die finanziellen Sanktionen entsprechend den Auswirkungen der Nichterfüllung dieser Pflicht auf private und öffentliche Interessen anzupassen, wie es in Abschnitt 3.2.2 der Mitteilung von 2023 vorgesehen ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 77).

98 Im vorliegenden Fall hat die Kommission in ihren zusätzlichen Schlussfolgerungen vom 24. Oktober 2023 die Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 1 ab dem 2. Juli 2023 infolge des Inkrafttretens des HinSchG vorgeschlagen, das ihrer Ansicht nach die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 auf Bundesebene gewährleistet. Wie in Rn. 68 des vorliegenden Urteils ausgeführt, hat sie somit zwei Verstoßzeiträume bestimmt und beantragt folglich, zwei Schwerekoeffizienten anzuwenden, einen von 10 für den Zeitraum vom 18. Dezember 2021 bis zum 1. Juli 2023 und einen von 1 für den Zeitraum vom 2. Juli 2023 bis zum 18. Juli 2024. Die Kommission hat jedoch nicht entsprechend Rn. 79 des Urteils vom 25. April 2024, Kommission/Polen (Whistleblower-Richtlinie) (C-147/23, EU:C:2024:346), die Auswirkungen des festgestellten Verstoßes auf die privaten und öffentlichen Interessen, die die Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 10 für den ersten Zeitraum rechtfertigen sollen, konkret beurteilt. Der Gerichtshof hat aber entschieden, dass die Verletzung der Verpflichtung zum Erlass der für die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie der Verpflichtung zur Mitteilung dieser Vorschriften an die Kommission als besonders schwerwiegend anzusehen ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 89).

99 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 3 EUV ohnehin zur loyalen Zusammenarbeit mit der Kommission verpflichtet sind, was bedeutet, dass jeder Mitgliedstaat ihr die Erfüllung ihrer Aufgabe erleichtern muss, die nach Art. 17 EUV darin besteht, als Hüterin der Verträge unter der Kontrolle des Gerichtshofs für die Anwendung des Unionsrechts Sorge zu tragen. Folglich kann nur eine Zusammenarbeit mit der Kommission, die sich durch Schritte auszeichnet, die die Intention belegen, den Verpflichtungen aus einer Richtlinie schnellstmöglich nachzukommen, im Rahmen der Beurteilung der Schwere der Verletzung als mildernder Umstand berücksichtigt werden (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 98 und die dort angeführte Rechtsprechung).

100 Das in Rn. 63 des vorliegenden Urteils angeführte Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, wonach das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 vor Abschluss des schriftlichen Verfahrens vor dem Gerichtshof abgeschlossen worden sei, ermöglicht aber nicht den Nachweis des Vorliegens eines solchen Umstands. Außerdem ist das in dieser Rn. 63 angeführte Vorbringen dieses Mitgliedstaats, wonach bestimmte Bestimmungen der genannten Richtlinie gemäß deren Art. 26 Abs. 2 nicht bis zum 17. Dezember 2021, sondern bis zum 17. Dezember 2023 umzusetzen gewesen seien, als ins Leere gehend zurückzuweisen, da sich die vorliegende Klage nicht auf diese Bestimmung bezieht.

101 Als Zweites ist im Zusammenhang mit der Beurteilung der Dauer des Verstoßes darauf hinzuweisen, dass in Bezug auf den Beginn des Zeitraums, der bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zu berücksichtigen ist, für die Bemessung der Dauer der betreffenden Vertragsverletzung nicht auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission gesetzt worden ist, sondern auf den Zeitpunkt des Ablaufs der in der fraglichen Richtlinie vorgesehenen Umsetzungsfrist abzustellen ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).

102 Es steht jedoch fest, dass die Bundesrepublik Deutschland bei Ablauf der in Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 vorgesehenen Umsetzungsfrist, d. h. am 17. Dezember 2021, nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hatte, die erforderlich sind, um die Umsetzung dieser Richtlinie sicherzustellen, und diese Vorschriften somit der Kommission entgegen Art. 26 Abs. 3 der Richtlinie auch nicht mitgeteilt hatte. Außerdem war, wie sich aus den Rn. 51 bis 54 des vorliegenden Urteils ergibt, die vollständige Umsetzung der Richtlinie mit dem Inkrafttreten des HinSchG mangels Erlasses von Umsetzungsmaßnahmen in einigen Bundesländern nicht sichergestellt. Daraus folgt, dass die in Rede stehende Vertragsverletzung, die erst am 18. Juli 2024 endete, mehr als zweieinhalb Jahre andauerte.

103 Als Drittes geht in Bezug auf die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass unbeschadet der Möglichkeit der Kommission, auf einer Vielzahl von Kriterien beruhende finanzielle Sanktionen vorzuschlagen, um es u. a. zu ermöglichen, eine angemessene Differenzierung zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten beizubehalten, das BIP dieses Staates als vorrangiger Faktor bei der Beurteilung seiner Zahlungsfähigkeit und bei der Festsetzung hinreichend abschreckender und verhältnismäßiger Sanktionen zu berücksichtigen ist, um zukünftigen ähnlichen Verstößen gegen das Unionsrecht wirksam vorzubeugen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

104 Insoweit hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass die jüngste Entwicklung des BIP des Mitgliedstaats zu berücksichtigen ist, wie sie sich zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof darstellt (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung).

105 Im vorliegenden Fall ist der Faktor „n“, der die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zur Zahlungsfähigkeit der anderen Mitgliedstaaten darstellt und von der Kommission gemäß den Abschnitten 3.4 und 4.2 der Mitteilung von 2023 angewendet wird, definiert als gewichteter geometrischer Mittelwert des BIP des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zum durchschnittlichen BIP der Mitgliedstaaten, gewichtet mit zwei Dritteln bei der Berechnung des Faktors „n“, und der Bevölkerung des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zur durchschnittlichen Bevölkerung der Mitgliedstaaten, gewichtet mit einem Drittel bei der Berechnung des Faktors „n“, wie aus der in Rn. 11 des vorliegenden Urteils angegebenen Gleichung hervorgeht. Die Kommission rechtfertigt diese Methode zur Berechnung des Faktors „n“ sowohl mit dem Ziel, eine angemessene Abweichung zwischen den Faktoren „n“ der Mitgliedstaaten im Vergleich zu einer Berechnung, die ausschließlich auf dem BIP der Mitgliedstaaten beruhe, zu ermöglichen, als auch mit dem Ziel, eine gewisse Stabilität bei der Berechnung des Faktors „n“ zu gewährleisten, da die Bevölkerungszahl auf jährlicher Basis wahrscheinlich nicht stark schwanken werde (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).

106 Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, dass die Bestimmung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats in die Methode der Berechnung des Faktors „n“ nicht die Berücksichtigung eines demografischen Kriteriums gemäß den in den Abschnitten 3.4 und 4.2 der Mitteilung von 2023 vorgesehenen Modalitäten einbeziehen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 84 bis 86).

107 Daher ist nach der in Rn. 103 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung und mangels eines einschlägigen Kriteriums, das die Kommission vorgebracht hätte, um eine stabile Berechnung zu gewährleisten und eine angemessene Abweichung zwischen den Faktoren „n“ der Mitgliedstaaten beizubehalten, die Höhe des Pauschalbetrags unter Berücksichtigung des durchschnittlichen BIP der Bundesrepublik Deutschland der letzten drei Jahre festzusetzen.

108 Aufgrund dieser Erwägungen und unter Berücksichtigung des Ermessens, das dem Gerichtshof durch Art. 260 Abs. 3 AEUV eingeräumt wird, wonach er in Bezug auf den Pauschalbetrag keinen Betrag festsetzen darf, der über den von der Kommission genannten Betrag hinausgeht, ist davon auszugehen, dass die wirksame Verhinderung der zukünftigen Wiederholung von Verstößen, die demjenigen entsprechen, der sich aus der Verletzung von Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2019/1937 ergibt und der die volle Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt, die Verhängung eines Pauschalbetrags erfordert, dessen Höhe auf 34 000 000 Euro festzusetzen ist.

Kosten

109 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr neben ihren eigenen Kosten die Kosten aufzuerlegen, die der Kommission entstanden sind.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, verstoßen, dass sie bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 15. Juli 2022 gesetzten und bis zum 15. Dezember 2022 verlängerten Frist die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, nicht erlassen und diese Vorschriften daher der Kommission nicht mitgeteilt hat.**

2. **Die Bundesrepublik Deutschland wird verurteilt, an die Europäische Kommission einen Pauschalbetrag in Höhe von 34 000 000 Euro zu zahlen.**

3. **Die Bundesrepublik Deutschland trägt neben ihren eigenen Kosten die der Europäischen Kommission entstandenen Kosten.**

von Danwitz Kumin Ziemele

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. März 2025.

Der Kanzler
A. Calot Escobar

Der Präsident
K. Lenaerts