EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.7.2024
COM(2024) 269 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung und Anwendung 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

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden[1], (im Folgenden „Richtlinie“) ist ein entscheidendes Instrument des Unionsrechts. Sie legt Mindeststandards auf Unionsebene fest, die ein hohes Maß an ausgewogenem und effizientem Schutz von Personen gewährleisten, die Verstöße gegen das Unionsrecht in wichtigen Politikbereichen[2] melden, in denen solche Verstöße das öffentliche Interesse schädigen können.[3] Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten in den Besitz solcher Informationen gelangen und diese melden („Hinweisgeber“), leisten einen Beitrag zur Rechtsdurchsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Union. Dies trägt dazu bei, Verstöße gegen das Unionsrecht zu verhindern und dagegen vorzugehen. Nur wenn Hinweisgeber gut vor Repressalien geschützt werden, können sie dazu ermutigt werden, Verstöße zu melden, und lässt sich die Wirksamkeit des Unionsrechts stärken. Der Schutz der Hinweisgeber ist auch entscheidend für die Garantie der in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Freiheit der Meinungsäußerung.

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass i) Hinweisgebern geeignete Kanäle zur Verfügung stehen, über die sie vertraulich Verstöße gegen Unionsvorschriften melden können, und zwar sowohl intern (innerhalb einer Organisation) als auch extern (bei einer zuständigen Behörde), ii) den Meldungen von Hinweisgebern seitens der Organisationen und zuständigen Behörden ordnungsgemäß nachgegangen wird und iii) die Hinweisgeber vor Repressalien geschützt werden.

1.2. Ziel und Gegenstand des Berichts

Nach Artikel 26 Absatz 1 der Richtlinie musste die Richtlinie bis zum 17. Dezember 2021 von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Nach Artikel 27 Absatz 1 ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie vorzulegen.

Insgesamt kam es bei der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu erheblichen Verzögerungen (siehe unten). Da die Richtlinie erst seit kurzer Zeit angewendet wird und zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts noch keine aussagekräftigen Angaben vorlagen, ist die Anwendung der Richtlinie nicht Gegenstand des Berichts.

Der Bericht stützt sich auf die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie, die der Kommission von den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden, sowie auf von der Generaldirektion Justiz und Verbraucher in Auftrag gegebene externe Studien. Darin werden die Maßnahmen

---

[1] ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17.

[2] Dazu gehören beispielsweise Verstöße gegen die Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen, Finanzdienstleistungen, die Bekämpfung der Geldwäsche, die Verkehrssicherheit und den Umweltschutz, Verstöße gegen Vorschriften in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz und Datenschutz sowie Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union oder gegen Binnenmarktvorschriften.

[3] Siehe Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, Rn. 73.

der Mitgliedstaaten bewertet, die erklärt hatten, die Richtlinie bis zum 17. Dezember 2023 vollständig umgesetzt zu haben.

In dem Bericht werden die Übereinstimmung der nationalen Maßnahmen mit der Richtlinie bewertet – d. h., ob die Bestimmungen der Richtlinie vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt wurden, – und die gröbsten Mängel benannt. Der Bericht widmet sich schwerpunktmäßig den zentralen Bestimmungen der Richtlinie und gliedert sich in folgende Abschnitte: sachlicher und persönlicher Anwendungsbereich, Schutzvoraussetzungen, Meldekanäle und -verfahren sowie Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen.

2. STAND DER UMSETZUNG

Bis zum Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie (17. Dezember 2021) hatten nur drei Mitgliedstaaten vollständige Umsetzungsmaßnahmen erlassen und mitgeteilt.[4] Acht Mitgliedstaaten meldeten 2022[5] und 13 Mitgliedstaaten 2023[6] die vollständige Umsetzung.

Um die Umsetzung der Richtlinie durchzusetzen, leitete die Kommission im Januar 2022 Vertragsverletzungsverfahren gegen 24 Mitgliedstaaten[7] wegen Nichtumsetzung und Nichtmitteilung vollständiger Umsetzungsmaßnahmen ein. Im März 2023 verklagte die Kommission sechs Mitgliedstaaten[8] vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) wegen Nichtumsetzung der Richtlinie und Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen und forderte den Gerichtshof auf, finanzielle Sanktionen zu verhängen.[9] Der Gerichtshof hat in einer der Rechtssachen bereits ein Urteil erlassen.[10] Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts laufen außer den fünf beim Gerichtshof anhängigen Verfahren noch Vertragsverletzungsverfahren gegen sechs Mitgliedstaaten[11].

Insbesondere für die Verpflichtung für privatrechtliche juristische Personen mit 50 bis 249 Arbeitnehmern, interne Meldekanäle einzurichten, sieht die Richtlinie eine zweite Umsetzungsfrist vor, die am 17. Dezember 2023 ablief. Im Januar 2024 richtete die Kommission Aufforderungsschreiben an die beiden Mitgliedstaaten[12], die dieser Verpflichtung nicht fristgemäß nachgekommen sind.

3. WÜRDIGUNG DER UMSETZUNGSMAßNAHMEN

3.1 Sachlicher und persönlicher Anwendungsbereich

3.1.1 Sachlicher Anwendungsbereich

[4] Malta, Portugal, Schweden.
[5] Zypern, Dänemark, Frankreich, Kroatien, Irland, Litauen, Lettland, Rumänien.
[6] Österreich, Bulgarien, Tschechien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Finnland, Ungarn, Luxemburg, Niederlande, Slowenien, Slowakei.
[7] Alle Mitgliedstaaten außer Malta, Portugal und Schweden.
[8] Tschechien, Deutschland, Estland, Luxemburg, Ungarn und Polen.
[9] Nach Artikel 258 und Artikel 260 Absatz 3 AEUV.
[10] Urteil in der Rechtssache C-147/23, a. a. O.
[11] Österreich, Belgien, Griechenland, Litauen, Niederlande und Slowakei.
[12] Estland und Polen.

In **Artikel 5 Absätze 1 und 2** ist festgelegt, welche Arten von Verstößen gemeldet werden können. In **Artikel 2** ist der sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie festgelegt. In **Artikel 3** sind die Beziehung der Richtlinie zu i) spezifischen Regeln über die Meldung von Verstößen in anderen Unionsrechtsakten und ii) Bestimmungen der Union oder der Mitgliedstaaten über den Schutz bestimmter Arten von Informationen und über das Strafprozessrecht geregelt. In diesen Bestimmungen wird der Gegenstand der in der Richtlinie geregelten Meldungen und Offenlegungen festgelegt. Sie müssen ordnungsgemäß umgesetzt werden, wenn mit der Richtlinie das Ziel, die Durchsetzung des Unionsrechts in wichtigen Politikbereichen zu stärken, erreichen werden soll.

Mehrere Mitgliedstaaten haben die Begriffsbestimmungen von Verstößen des **Artikels 5 Absatz 1** restriktiv umgesetzt, indem sie insbesondere Verstöße außer Acht lassen, die dem Ziel oder Zweck der in den sachlichen Anwendungsbereich fallenden Vorschriften zuwiderlaufen (d. h. Fälle von Rechtsmissbrauch). Dadurch werden Meldungen solcher Fälle ausgeschlossen, insbesondere im Bereich des Körperschaftsteuerrechts. Darüber hinaus haben mehrere Mitgliedstaaten wesentliche Elemente der Begriffsbestimmung von „Informationen über Verstöße“ aus **Artikel 5 Absatz 2** nicht umgesetzt – z. B. „begründete Verdachtsmomente“, Verstöße, die „sehr wahrscheinlich erfolgen werden“, oder „Versuche der Verschleierung“ von Verstößen –, wodurch der Umfang der Informationen, die gemeldet werden können, eingeschränkt wird.

Die Mitgliedstaaten wenden unterschiedliche Rechtsetzungsverfahren zur Umsetzung der in folgenden Bestimmungen bzw. Rechtsakten geregelten Politikbereiche an: i) **Artikel 2** und ii) die im **Anhang** der Richtlinie aufgeführten Unionsrechtsakte. Die meisten Mitgliedstaaten haben die Bereiche des Artikels 2 und die im Anhang genannten Rechtsakte übernommen, indem sie in ihren Umsetzungsvorschriften entweder die Rechtsakte ausdrücklich wiedergeben oder auf den Anhang verweisen. Mehrere Mitgliedstaaten haben es jedoch versäumt, die dem Anhang hinzugefügten Rechtsakte, einschließlich der nach Inkrafttreten der Richtlinie erlassenen Rechtsakte, in den sachlichen Anwendungsbereich aufzunehmen.[13]

Einige Mitgliedstaaten haben den sachlichen Anwendungsbereich nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da in ihren Rechtsvorschriften die in Artikel 2 genannten Rechtsbereiche nicht aufgeführt werden, sondern lediglich auf die Richtlinie als Ganzes Bezug genommen wird, wodurch keine ausreichende Rechtssicherheit hergestellt wird. In einem Mitgliedstaat erstreckt sich der sachliche Anwendungsbereich auf Meldungen von Verstößen in den von der Richtlinie erfassten Bereichen, sofern sie zum Schutz des öffentlichen Interesses erfolgen.

Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten hat Artikel 2 in Bezug auf die Begriffsbestimmung von Verstößen gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) oder von Verstößen gegen die

[13] Seit Inkrafttreten der Richtlinie wurden dem Anhang vier Rechtsakte hinzugefügt: Verordnung (EU) 2020/1503 über Europäische Schwarmfinanzierungsdienstleister, Verordnung (EU) 2022/1925 über Märkte im digitalen Sektor, Verordnung (EU) 2023/1114 über Märkte für Kryptowerte, Verordnung (EU) 2024/573 über fluorierte Treibhausgase, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 517/2014.

Binnenmarktvorschriften im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 AEUV nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da sie nicht eindeutig auf die in diesen Bereichen geltenden Unionsvorschriften verweisen.

Die meisten Mitgliedstaaten haben den Anwendungsbereich ihrer Umsetzungsvorschriften auf Bereiche oder Rechtsakte ausgedehnt, die nicht unter die Richtlinie fallen.[14] Einzelne Mitgliedstaaten haben alle Verstöße gegen Unionsrecht in den sachlichen Anwendungsbereich einbezogen. Mehrere haben den Anwendungsbereich auf Verstöße gegen nationale Vorschriften ausgedehnt, die nicht der Umsetzung des Unionsrechts dienen, aber die in der Richtlinie aufgeführten Bereiche betreffen. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten hat den Anwendungsbereich auf weitere spezifische Bereiche des nationalen Rechts ausgedehnt, etwa auf Korruptionsdelikte, (schwere) Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten. Einzelne Mitgliedstaaten haben den Anwendungsbereich ihrer Umsetzungsvorschriften auf bestimmte Bereiche wie das Arbeitsrecht oder den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz ausgedehnt. Mehrere Mitgliedstaaten haben alle (schwerwiegenden) Verstöße gegen nationales Recht einbezogen, die das öffentliche Interesse schädigen können.

Nach **Artikel 3 Absatz 2** berührt die Richtlinie nicht die Verantwortung der Mitgliedstaaten, die nationale Sicherheit zu gewährleisten, oder ihre Befugnis zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen. Die Kommission hebt hervor, dass die Mitgliedstaaten für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen i) dem Ziel der Richtlinie, d. h. der wirksamen Durchsetzung der in ihren Anwendungsbereich fallenden Vorschriften (einschließlich Vorschriften für gemischte öffentliche Aufträge, die Verteidigungs- oder Sicherheitsaspekte betreffen) und ii) dem Schutz der nationalen Sicherheit sorgen sollten. Die Kommission hebt zudem hervor, dass die Mitgliedstaaten nach **Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a** für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen i) dem Ziel der Richtlinie und ii) dem Schutz von Verschlusssachen vor unbefugtem Zugriff sorgen sollten.

Bei etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten wurden Umsetzungsmängel festgestellt. Einige schließen Informationen über die nationale Sicherheit und/oder Verschlusssachen vollständig vom Anwendungsbereich ihrer Umsetzungsvorschriften aus, selbst wenn diese Informationen Politikbereiche betreffen, die unter die Richtlinie fallen. In einzelnen Fällen ist nicht klar, ob Meldungen von Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge in Bezug auf Verteidigungs- oder Sicherheitsaspekte, die in entsprechenden Unionsrechtsakten geregelt sind, in den Anwendungsbereich der Umsetzungsvorschriften fallen. Manche Mitgliedstaaten nehmen unter Verweis auf Artikel 3 Absatz 2 ganze Personengruppen wie Bedienstete des Verteidigungssektors, des Militärs oder der Geheimdienste vom Anwendungsbereich der Umsetzungsvorschriften aus.

Die Ausnahme für Meldungen, die unter die anwaltlichen und ärztlichen Verschwiegenheitspflichten und das richterliche Beratungsgeheimnis fallen (**Artikel 3**

[14] Die Kommission hat die Mitgliedstaaten stets dazu angehalten, bei der Umsetzung der Richtlinie eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf andere Bereiche in Betracht zu ziehen und generell für einen umfassenden und kohärenten Rahmen auf nationaler Ebene zu sorgen. Siehe Mitteilung der Kommission „Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern auf EU-Ebene“ vom 23.4.2018, COM(2018) 214 final.

Absatz 3 Buchstaben b und c), wurde in den meisten Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß umgesetzt. In einigen dieser Mitgliedstaaten wurde die Ausnahme für die anwaltlichen Verschwiegenheitspflichten über den Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Rechtsanwälten und ihren Mandanten hinaus in unzulässiger Weise ausgedehnt. In einigen Umsetzungsvorschriften werden zudem i) Meldungen, die in der Regel unter eine berufliche Geheimhaltungspflicht fallen, vom Anwendungsbereich ausgenommen oder ii) die Ausnahme des richterlichen Beratungsgeheimnisses auf alle Tätigkeiten von Richtern oder allgemein auf Gerichtsverfahren ausgedehnt.

3.1.2 Persönlicher Anwendungsbereich

Mit **Artikel 4** soll sichergestellt werden, dass ein möglichst großer Kreis von Personen geschützt wird, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit einen privilegierten Zugang zu Informationen über Verstöße haben und Repressalien erleiden könnten, wenn sie solche Informationen melden.

In **Artikel 4 Absatz 1** werden beispielhaft Personengruppen aufgezählt, die auf jeden Fall unter die Richtlinie fallen. Einzelne Mitgliedstaaten haben eine erschöpfende Liste aufgestellt, während es mehrere versäumt haben, bestimmte in Artikel 4 Absatz 1 aufgezählte Gruppen, etwa „bezahlte oder unbezahlte Praktikanten“, „Freiwillige“, „Auftragnehmer“ oder „Lieferanten“, in ihre Umsetzungsvorschriften aufzunehmen. Die meisten Mitgliedstaaten haben die Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Selbständige“ ohne Verweis auf Artikel 45 Absatz 1 bzw. Artikel 49 AEUV umgesetzt; dadurch werden diese Begriffe auf ihre Definitionen nach nationalem Recht beschränkt, und die einheitliche Anwendung dieser eigenständigen unionsrechtlichen Begriffe in den Mitgliedstaaten ist nicht gewährleistet.

Nach **Artikel 4 Absatz 4** gelten die Schutzmaßnahmen zudem, soweit einschlägig, für weitere Personen über die Hinweisgeber hinaus, etwa für Mittler und Dritte, die mit den Hinweisgebern in Verbindung stehen und in einem beruflichen Kontext ebenfalls Repressalien erleiden könnten, z. B. Verwandte oder Kollegen. Diese Bestimmung wurde in einigen Mitgliedstaaten restriktiv umgesetzt, sodass Mittler oder Dritte nicht angemessen abgedeckt sind.

3.2. Schutzvoraussetzungen

In den **Artikeln 6, 7, 10 und 15** sind die Voraussetzungen für den Schutz der Personen, die Verstöße melden oder offenlegen, vor Repressalien festgelegt.

In **Artikel 6 Absatz 1** sind die Voraussetzungen festgelegt, unter denen Hinweisgeber Anspruch auf Schutz haben; dazu zählt, dass sie hinreichenden Grund zu der Annahme hatten, dass die Informationen zum Zeitpunkt der Meldung der Wahrheit entsprachen. Folglich genießen Hinweisgeber auch dann Schutz, wenn sie ungeachtet ihrer Beweggründe in gutem Glauben unzutreffende Informationen gemeldet haben. Artikel 6 Absatz 1 wurde von einzelnen Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da in ihren Rechtsvorschriften offenbar die Beweggründe der Personen bei der Zuerkennung des Schutzes berücksichtigt werden.

Nach **Artikel 7 Absätze 1 und 2** gilt der Grundsatz, dass Hinweisgeber frei entscheiden können, ob sie den Verstoß zunächst intern oder direkt extern melden. Nach **Artikel 6 Absatz 4** haben Personen, die den zuständigen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union Verstöße melden, unter den gleichen Bedingungen Anspruch auf Schutz wie Personen, die extern Meldung erstatten. Mehrere Mitgliedstaaten schreiben zu Unrecht vor, dass zunächst intern Meldung erstattet werden muss, oder lassen es nur unter bestimmten Umständen zu, dass direkt extern Meldung erstattet wird. Einige Mitgliedstaaten sehen nicht ausdrücklich den Schutz von Personen vor, die bei den Organen der Union Meldung erstatten.

In **Artikel 15** der Richtlinie sind die Bedingungen für den Schutz der Offenlegung von Informationen festgelegt.

Insbesondere sind in **Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b** die Bedingungen für den Fall festgelegt, dass die Informationen direkt – d. h. ohne vorherige interne und externe oder zumindest externe Meldung – offengelegt werden. Demnach muss die Person hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass i) der Verstoß eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses darstellen kann oder ii) im Fall einer externen Meldung Repressalien zu befürchten sind oder geringe Aussichten bestehen, dass wirksam gegen den Verstoß vorgegangen wird. Ferner wird ausgeführt, unter welchen besonderen Umständen bestimmte Fälle unter die Ziffern i) oder ii) fallen – etwa wenn die Gefahr eines irreversiblen Schadens besteht oder Beweismittel unterdrückt oder vernichtet werden könnten.

Mehrere Mitgliedstaaten haben die in Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b genannten wesentlichen Umstände nicht umgesetzt. Einige haben nicht ordnungsgemäß definiert, in welchen Situationen eine Gefährdung des öffentlichen Interesses besteht oder Repressalien zu befürchten sind.

3.3. Meldekanäle und -verfahren

3.3.1. Interne Meldekanäle und -verfahren

In **Artikel 8** der Richtlinie werden die juristischen Personen des privaten und des öffentlichen Sektors festgelegt, die Kanäle und Verfahren für interne Meldungen einrichten müssen. Ferner werden darin die Bedingungen geregelt, unter denen solche Kanäle gemeinsam genutzt oder von Dritten betrieben werden können.

Nach **Artikel 8 Absatz 3** müssen alle juristischen Personen des privaten Sektors mit 50 oder mehr Arbeitnehmern interne Kanäle einrichten. Nach **Artikel 8 Absatz 6** können juristische Personen des privaten Sektors mit 50 bis 249 Arbeitnehmern für die Entgegennahme von Meldungen und für durchzuführende Untersuchungen Ressourcen teilen, um den Aufwand für diese Unternehmen zu verringern. Einzelne Mitgliedstaaten haben die in Artikel 8 Absatz 6 gewährte Flexibilität zu Unrecht auch auf größere Unternehmen ausgedehnt. Konkret haben sie es Unternehmensgruppen gestattet, Meldekanäle ausschließlich auf Ebene der Unternehmensgruppe einzurichten, wodurch alle Unternehmen, die derselben Gruppe angehören, von der Verpflichtung zur Einrichtung eines eigenen internen Kanals befreit wurden. Dies läuft dem Ziel der Richtlinie zuwider, zu gewährleisten, dass potenzielle Hinweisgeber leicht auf Kanäle in ihrer unmittelbaren Umgebung zugreifen können.

In **Artikel 9** sind die Anforderungen an die internen Meldeverfahren festgelegt. Verschiedene Elemente dieser Bestimmung, so etwa obligatorische ordnungsgemäße Folgemaßnahmen in Bezug auf Meldungen oder der zeitliche Rahmen für die Bestätigung des Eingangs der Meldung oder für eine physische Zusammenkunft, wurden in den meisten Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß umgesetzt.

3.3.2. Externe Meldekanäle und -verfahren

Artikel 11 regelt die Pflicht zur Einrichtung externer Meldekanäle und Ergreifung von Folgemaßnahmen nach Meldungen.

Diese Pflicht wurde in einigen Fällen nicht ordnungsgemäß umgesetzt. Ein Mitgliedstaat schließt die Ergreifung von Folgemaßnahmen nach Meldungen von Verstößen aus, die mehr als zwei Jahre zuvor begangen wurden, was die Wirksamkeit der Richtlinie im Hinblick auf die Stärkung der Durchsetzung des Unionsrechts untergräbt. Einzelne Mitgliedstaaten bieten nicht die erforderliche Rechtssicherheit dahin gehend, welche die benannten zuständigen Behörden sind.

Artikel 11 Absatz 6 enthält spezifische Pflichten für Behörden, die eine Meldung erhalten, aber nicht befugt sind, gegen den gemeldeten Verstoß vorzugehen. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten hat diese Pflichten nicht ordnungsgemäß umgesetzt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Mitgliedstaaten diese Pflichten nur bestimmten Behörden auferlegen, wenn sie die Meldung nicht innerhalb einer angemessenen Frist auf sichere Weise an die zuständige Behörde weiterleiten oder wenn sie den Hinweisgeber nicht unverzüglich über die Weiterleitung in Kenntnis setzen.

3.3.3. Bearbeitung anonymer Meldungen

Nach Artikel 6 Absatz 2 berührt die Richtlinie nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob juristische Personen des privaten oder öffentlichen Sektors und zuständige Behörden zur Entgegennahme und Weiterverfolgung anonymer Meldungen verpflichtet sind. Für den Fall, dass die Mitgliedstaaten eine entsprechende Verpflichtung zur Entgegennahme anonymer Meldungen auferlegen, betont die Kommission, dass diese Meldungen im Hinblick auf die Verfahrensrechte der Hinweisgeber und die Pflicht der Unternehmen und Behörden zur Ergreifung von Folgemaßnahmen wie alle anderen Meldungen behandelt werden müssen.

Etwa die Hälfte der Umsetzungsvorschriften regelt anonyme Meldungen, wobei die meisten dieser Vorschriften den zuständigen Behörden oder allgemein allen juristischen Personen, die Meldekanäle betreiben, die Verpflichtung auferlegen, anonyme Meldungen entgegenzunehmen und Folgemaßnahmen zu ergreifen. Einige Vorschriften sehen jedoch Ausnahmen von den Anforderungen der Richtlinie vor, z. B. für Empfangsbestätigungen und Rückmeldungen oder für Folgemaßnahmen. Ein Mitgliedstaat sieht ein völlig anderes Verfahren für die Bearbeitung anonymer Meldungen und entsprechende Folgemaßnahmen vor.

3.3.4. Vertraulichkeitsgebot

In **Artikel 16** sind die Vertraulichkeitsanforderungen an externe wie auch interne Meldungen festgelegt, die dem Schutz der Identität der Hinweisgeber dienen. Ebenso sieht **Artikel 5 Absatz 8** vor, dass die Unterstützung durch Mittler vertraulich sein sollte.

Nach **Artikel 16 Absatz 1** stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Identität des Hinweisgebers ohne dessen ausdrückliche Zustimmung keinen anderen Personen als gegenüber den befugten Mitarbeitern, die für die Entgegennahme von Meldungen oder für das Ergreifen von Folgemaßnahmen zu Meldungen zuständig sind, offengelegt wird. In **Artikel 16 Absatz 2** sind die Bedingungen für Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot festgelegt. Mehrere Mitgliedstaaten haben diese Ausnahmeregelung nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da sie beispielsweise nicht auf den Kontext von Untersuchungen oder Gerichtsverfahren verweisen. Mehrere Mitgliedstaaten haben die Garantien, denen die Inanspruchnahme dieser Ausnahmeregelung nach **Artikel 16 Absatz 3** unterliegt, nicht ordnungsgemäß umgesetzt; dazu gehört, dass der Hinweisgeber *vor* Offenlegung seiner Identität unterrichtet wird und dass ihm die zuständige Behörde eine schriftliche Darlegung der Gründe für die Offenlegung übermittelt.

In Bezug auf **Artikel 5 Absatz 8** haben mehrere Mitgliedstaaten den Begriff „Mittler“ ohne Verweis auf das Vertraulichkeitsgebot umgesetzt. Dies beeinträchtigt die Vertraulichkeit der Identität sowohl der Hinweisgeber als auch der betroffenen Personen. Zudem wirkt sich dies auch auf die Rolle der Mittler im Meldeverfahren aus, da sie den Empfängern von Offenlegungen gleichgestellt werden könnten.

3.4. Schutzmaßnahmen und unterstützende Maßnahmen

In den **Artikeln 19 bis 23** sind die Schutzmaßnahmen und unterstützenden Maßnahmen für die in Artikel 4 genannten Personen und für Personen, die von Meldungen oder Offenlegungen betroffen sind, festgelegt.

3.4.1. Verbot von Repressalien

Nach **Artikel 19** sind die Mitgliedstaaten gehalten, jede Form von Repressalien, einschließlich der Androhung von Repressalien und des Versuchs von Repressalien, zu untersagen; die Bestimmung enthält eine nicht erschöpfende, aber konstitutive Auflistung verbotener Repressalien.

Mehrere Mitgliedstaaten haben das Verbot der Androhung und des Versuchs von Repressalien nicht umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten haben Artikel 19 durch ein allgemeines Verbot von Repressalien umgesetzt, ohne die in diesem Artikel enthaltene Auflistung zu reproduzieren. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten, die eine beispielhafte Auflistung verbotener Verhaltensweisen aufgenommen haben, hat bestimmte in diesem Artikel aufgeführte Repressalien weggelassen oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt.

3.4.2. Unterstützende Maßnahmen

Nach **Artikel 20** sind die Mitgliedstaaten gehalten, den Zugang zu unterstützenden Maßnahmen sicherzustellen, wozu insbesondere Folgendes gehört: i) umfassende und unabhängige Information und Beratung, die kostenlos zugänglich sind, ii) wirksame Unterstützung vonseiten der zuständigen Behörden und iii) Prozesskostenhilfe.

Einige Mitgliedstaaten gewährleisten nicht den Zugang zu individueller Beratung, sondern verlangen lediglich, dass Informationen auf einer Website zur Verfügung gestellt werden. Mehrere Umsetzungsvorschriften gewährleisten keine wirksame Unterstützung vonseiten der zuständigen Behörden. In mehreren Mitgliedstaaten fehlen Querverweise auf die geltenden Rechtsvorschriften über Prozesskostenhilfe, was zu Rechtsunsicherheit führt.

Nach **Artikel 20 Absatz 2** können die Mitgliedstaaten im Rahmen gerichtlicher Verfahren finanzielle Hilfen und andere unterstützende Maßnahmen bereitstellen. Einzelne Mitgliedstaaten stellen unter bestimmten Bedingungen finanzielle Hilfe bereit, beispielsweise bei einer schwerwiegenden Verschlechterung der finanziellen Lage des Hinweisgebers, während in einigen anderen Mitgliedstaaten auch eine psychosoziale Betreuung vorgesehen ist.

3.4.3. Schutz vor Repressalien und Abhilfemaßnahmen

In **Artikel 21** sind die Maßnahmen zum Schutz vor Repressalien, darunter Haftungsbefreiungen und eine Umkehr der Beweislast, sowie Abhilfemaßnahmen wie einen einstweiligen Rechtsschutz und die Wiedergutmachung festgelegt. **Artikel 23 Absatz 2** sieht Maßnahmen zur Wiedergutmachung von Schäden vor, die betroffenen Personen entstanden sind.

Nach **Artikel 21 Absatz 2** sind Hinweisgeber unter bestimmten Bedingungen von der Haftung für Verstöße gegen Offenlegungsbeschränkungen wie Loyalitätsklauseln oder Geheimhaltungsvereinbarungen befreit. Diese Bestimmung wurde in mehreren Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da sie entweder zusätzliche Bedingungen vorsehen – etwa, dass der Hinweisgeber in gutem Glauben gehandelt hat – oder die Haftungsbefreiung nicht auf Meldungen in einigen Rechtsbereichen oder auf Offenlegungen anwenden.

Artikel 21 Absatz 7 Unterabsatz 1 sieht eine Haftungsbefreiung in Gerichtsverfahren, einschließlich Verfahren wegen Verleumdung, Verstoßes gegen Datenschutzvorschriften, Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen sowie Schadensersatzansprüchen, vor. Die meisten Mitgliedstaaten haben den Anwendungsbereich dieses Ausschlusses eingeschränkt, indem sie beispielsweise i) Mittler oder Dritte, die mit dem Hinweisgeber in Verbindung stehen, ii) bestimmte Arten von Gerichtsverfahren oder iii) Offenlegungen davon ausnehmen. In Artikel 21 Absatz 7 Unterabsatz 2 sind die Bedingungen für die Haftungsbefreiung für den Fall festgelegt, dass die gemeldeten oder offengelegten Verstöße Geschäftsgeheimnisse beinhalten. Mehrere Mitgliedstaaten haben die Anforderung nicht ordnungsgemäß umgesetzt, wonach die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen nach geltendem Unionsrecht als rechtmäßig gelten muss, wenn der Hinweisgeber die Bedingungen der Richtlinie erfüllt.

Nach **Artikel 21 Absatz 3** können Hinweisgeber nicht für die Beschaffung der oder den Zugriff auf Informationen, die gemeldet oder offengelegt wurden, haftbar gemacht werden, es sei denn, diese Handlungen stellen eine eigenständige Straftat dar, d. h. sie stehen nicht mit der Meldung oder Offenlegung in Zusammenhang oder sind für die Aufdeckung eines Verstoßes nicht erforderlich. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da in den meisten Fällen der erforderliche Verweis auf den

Begriff „eigenständig“ weggelassen wurde und die Haftungsbefreiung somit unwirksam geworden ist.

Artikel 21 Absatz 5 sieht eine Umkehr der Beweislast in Verfahren im Zusammenhang mit Repressalien gegen den Hinweisgeber vor, d. h. es obliegt der Person, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, zu beweisen, dass die Maßnahme in keiner Weise mit der Meldung in Verbindung stand. Mehrere Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung nicht ordnungsgemäß umgesetzt, weil sie beispielsweise vom Hinweisgeber verlangen, die Rechtmäßigkeit der Meldung nachzuweisen oder glaubhaft zu machen, dass eine bestimmte Maßnahme eine Repressalie für die Meldung war. In einem Mitgliedstaat gilt die Beweislastumkehr nur für einen Zeitraum von zwei Jahren.

Nach **Artikel 21 Absätze 6 und 8** müssen Personen, die Repressalien erlitten haben, Zugang zu Abhilfemaßnahmen einschließlich einstweiligen Rechtsschutzes und zu Wiedergutmachungsmaßnahmen haben. In mehreren nationalen Rechtsvorschriften wurden die Bestimmungen über einstweiligen Rechtsschutz und Wiedergutmachung nicht angemessen umgesetzt. Insbesondere sehen diese Vorschriften keinen einstweiligen Rechtsschutz vor oder schaffen Rechtsunsicherheit, da sie keine Querverweise auf geltende allgemeine Bestimmungen enthalten. Darüber hinaus ist die Wiedergutmachung in einigen wenigen Fällen auf Schadensersatz in Geld beschränkt, und andere Vorschriften stellen nicht sicher, dass die Abhilfemaßnahmen allen Personen zur Verfügung stehen, die Anspruch auf Schutz haben.

Nach **Artikel 23 Absatz 2** müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Wiedergutmachung von Schäden vorsehen, die betroffenen Personen dadurch entstanden sind, dass die Hinweisgeber wissentlich falsche Informationen gemeldet oder offengelegt haben. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da beispielsweise keine geeigneten Querverweise auf geltende Rechtsvorschriften aufgenommen wurden.

3.4.4. Sanktionen

Nach **Artikel 23 Absätze 1 und 2** legen die Mitgliedstaaten wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für Personen fest, die Meldungen behindern oder zu behindern versuchen, gegen schutzberechtigte Personen Repressalien ergreifen oder mutwillige Gerichtsverfahren anstrengen, gegen die Pflicht verstoßen, die Vertraulichkeit der Identität von Hinweisgebern zu wahren, sowie für Personen, die wissentlich falsche Informationen melden oder offenlegen.

Mehrere Mitgliedstaaten i) haben die mit Sanktionen bedrohten Handlungen nur vage definiert, beispielsweise indem sie Verstöße gegen die nationalen Umsetzungsvorschriften oder deren Missbrauch im Allgemeinen unter Strafe stellen, oder ii) haben Sanktionen eingeführt, die zu niedrig erscheinen, um als abschreckend angesehen zu werden. Einige Mitgliedstaaten haben die Sanktionen für Versuche, Meldungen zu behindern, nicht ordnungsgemäß umgesetzt oder den Begriff „behindern“ im Wege einer erschöpfenden Liste definiert, wodurch der Begriff enger gefasst wurde. Die Sanktionen für Repressalien wurden insgesamt ordnungsgemäß umgesetzt, wobei es einige Probleme bei der Einhaltung der

Vorschriften gab, die durch Folgendes verursacht wurden: i) mangelnde Rechtssicherheit hinsichtlich der Frage, was eine zu sanktionierende Handlung darstellt, ii) zu niedrige und deshalb unwirksame Geldstrafen oder iii) die Sanktionierung von Repressalien nur gegen Hinweisgeber und nicht gegen die anderen in Artikel 4 genannten Personengruppen (wie etwa Mittler). Mehrere Mitgliedstaaten haben die Sanktionen für mutwillige Gerichtsverfahren nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da sie keine spezifische Sanktion festgelegt oder keinen Querverweis auf andere einschlägige Rechtsvorschriften aufgenommen haben. Die Sanktionen für Verstöße gegen die Vertraulichkeit wurden in einigen Fällen nicht ordnungsgemäß umgesetzt, etwa aufgrund fehlender geeigneter Querverweise auf geltende Rechtsvorschriften.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Annahme der Richtlinie erfolgte mit dem Ziel, die Durchsetzung des Unionsrechts dadurch zu verbessern, dass die Meldung von Verstößen erleichtert und Hinweisgebern ein verlässlicher Schutz geboten wird. Die Richtlinie bietet einen Mehrwert, indem sie klare gemeinsame Standards festlegt, die dem früheren Problem eines fragmentierten und uneinheitlichen Schutzes in der EU und in allen Politikbereichen begegnen.

Die Schaffung von Rechtssicherheit ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung. Die Menschen müssen den Umfang ihrer Rechte und die Schutzvoraussetzungen vollständig verstehen können. Sie müssen in der Lage sein, fundierte Entscheidungen darüber zu treffen, ob und wie sie etwas melden oder offenlegen, ohne Gefahr zu laufen, aufgrund der Vagheit oder Mehrdeutigkeit der geltenden Vorschriften durch das Raster zu fallen.

Alle Mitgliedstaaten haben die wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie umgesetzt, z. B. über die Schutzvoraussetzungen, die Anforderungen an die Einrichtung und den Betrieb interner und externer Meldekanäle, das Verbot von Repressalien und die Schutzmaßnahmen und unterstützenden Maßnahmen für Hinweisgeber. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten dehnt die Schutzbestimmungen der Richtlinie auf andere Bereiche des nationalen Rechts aus. Mehrere Mitgliedstaaten sehen zusätzliche unterstützende Maßnahmen vor, beispielsweise finanzielle Hilfen und psychologische Betreuung für Hinweisgeber.

Die Kommission erkennt zwar die bisherigen Anstrengungen der Mitgliedstaaten an, mahnt jedoch die insgesamt sehr späte Umsetzung der Richtlinie an. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, wiegt das Versäumnis, die für die vollständige und genaue Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Vorschriften zu erlassen, angesichts ihrer Bedeutung für die Wahrung des öffentlichen Interesses besonders schwer.[15] Die Kommission betont, dass das Fehlen vertraulicher Meldekanäle und eines angemessenen Schutzes eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Hinweisgeber hat und sich weit über die Richtlinie hinaus negativ auswirkt. Es untergräbt sowohl die wirksame Durchsetzung aller Rechtsakte der Union, die in ihren sachlichen Anwendungsbereich fallen, als auch die Freiheit der Meinungsäußerung.

[15] Vgl. Urteil in der Rechtssache C-147/23, a.a.O., Rn. 73 und 97.

Darüber hinaus zeigt dieser Bericht, dass die Umsetzung der Richtlinie in bestimmten Schlüsselbereichen wie dem sachlichen Anwendungsbereich, den Schutzvoraussetzungen und den Maßnahmen zum Schutz gegen Repressalien, insbesondere Haftungsbefreiung und Sanktionen, verbessert werden muss.

Die Kommission wird die Einhaltung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten weiterhin bewerten und geeignete Maßnahmen ergreifen, um die vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie in der gesamten EU sicherzustellen, erforderlichenfalls auch durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren.

Nach einem ausreichend langen Umsetzungszeitraum, spätestens jedoch im Jahr 2026, legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat den Bericht nach Artikel 27 Absatz 3 vor, in dem sie bewertet, wie die Richtlinie funktioniert hat, und prüft, ob zusätzliche Maßnahmen einschließlich etwaiger Änderungen zur Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf zusätzliche Unionsrechtsakte oder Bereiche erforderlich sind.