

6.9. Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie durch Unternehmen

Die EU-Hinweisgeberrichtlinie ist in Kraft getreten und muss nun in allen EU-Mitgliedsstaaten umgesetzt werden.

Am 16. Dezember 2019 ist die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“ (EU-Hinweisgeberrichtlinie) in Kraft getreten. Sie soll den Schutz von Hinweisgebern auf ein EU-weit einheitliches Niveau heben. Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, die Vorschriften in nationales Recht umzusetzen.

Nachfolgend geben wir einen Überblick über die wesentlichen Inhalte.

Anwendungsbereich der Richtlinie

Die Richtlinie legt Mindeststandards für den Schutz von Personen fest, die bestimmte Verstöße gegen das Unionsrecht melden. Hierzu zählen u. a. Verstöße in den Bereichen:

- öffentliches Auftragswesen
- Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte
- Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung
- Produktsicherheit und -konformität
- Verkehrssicherheit
- Umweltschutz
- Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit
- Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit
- Tiergesundheit und Tierschutz
- öffentliche Gesundheit
- Verbraucherschutz
- Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten
- Sicherheit von Netz- und Informationssystemen
- Wettbewerbsrecht

Der Begriff des Hinweisgebers ist weit gefasst. Darunter fallen neben Arbeitnehmern und Beamten u. a. auch Selbstständige, Anteilseigner, Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane, Freiwillige und Praktikanten sowie Personen, die unter der Leitung und Aufsicht von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten arbeiten. Hinweisgeber können auch Personen sein, deren Arbeitsverhältnis bereits beendet ist oder welches noch nicht begonnen hat.

Gleiches gilt für Mittler (natürliche Person, die einen Hinweisgeber bei dem Meldeverfahren in einem beruflichen Kontext unterstützt), Dritte, die mit dem Hinweisgeber in Verbindung stehen und in einem beruflichen Kontext Repressalien erleiden könnten (z.B. Kollegen oder Verwandte), sowie bestimmte mit dem Hinweisgeber in Kontext stehende juristische Personen.

Unter meldefähigen Verstößen versteht die Richtlinie rechtswidrige Handlungen und Unterlassungen.

Mehrstufiges Meldesystem

Die Richtlinie sieht ein mehrstufiges Meldesystem aus interner Meldung, externer Meldung und Offenlegung vor. Halten Hinweisgeber die jeweiligen Vorgaben ein, so haben sie Anspruch auf Schutz nach Maßgabe der Richtlinie. Vorrangig sollen interne Meldekanäle genutzt werden. Der Schutz bleibt aber auch dann erhalten, wenn sich Hinweisgeber direkt an externe Stellen wenden. Die zuständigen externen Stellen sind von den Mitgliedstaaten zu benennen.

Das gleichberechtigte Nebeneinanderstehen von interner und externer Meldung war ein wesentlicher

Streitpunkt bei der Entstehung der Richtlinie. Der Entwurf vom 23. April 2018 sah noch eine strikte Trennung und Abstufung vor. Hinweisgeber sollten danach grundsätzlich zunächst auf eine interne Meldung beschränkt sein, während die Nutzung externer Meldekanäle nur in bestimmten Fällen vorgesehen war. In der geänderten und nunmehr in Kraft getretenen Fassung ist hingegen auch eine direkte Meldung an zuständige Behörden unabhängig von der Erfüllung zusätzlicher Anforderungen zulässig. Somit kann sich der Meldende in diesem Fall ebenso auf die Schutzmechanismen der Richtlinie berufen wie im Falle einer internen Meldung. Jedoch sollen sich die Mitgliedsstaaten dafür einsetzen, dass eine Meldung über interne Kanäle gegenüber einer externen Meldung bevorzugt wird, sofern intern wirksam gegen den Verstoß vorgegangen werden kann und der Hinweisgeber keine Repressalien befürchtet. Zumindest für diese Fälle ist daher im Zuge der Umsetzung der Richtlinie ein gewisses Stufenverhältnis zu erwarten.

Die nächste Stufe betrifft die Offenlegung des Verstoßes. Diese ist dem Hinweisgeber gestattet, wenn einer der folgenden Fälle vorliegt:

1. Auf eine zuvor erfolgte interne bzw. externe Meldung wurden keine geeigneten Maßnahmen ergriffen.
2. Der Verstoß kann eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung für das öffentliche Interesse darstellen.
3. Im Falle einer externen Meldung sind Repressalien zu befürchten.
4. Es bestehen geringe Aussichten, dass wirksam gegen den Verstoß vorgegangen wird.

Die Meldekanäle

Weitere Neuerungen ergeben sich bei der Einrichtung der Meldekanäle. Juristische Personen des privaten Sektors mit 50 oder mehr Arbeitnehmern haben, nach Rücksprache und im Einvernehmen mit den Sozialpartnern, Kanäle und Verfahren für interne Meldungen und Folgemaßnahmen einzurichten. Diese können intern oder von Dritten betrieben werden. Juristische Personen des privaten Sektors mit 50 bis 249 Arbeitnehmern können die Ressourcen teilen, die für die Entgegennahme von Meldungen und für möglicherweise durchzuführende Untersuchungen benötigt werden. Juristische Personen des privaten Sektors mit weniger als 50 Arbeitnehmern werden nur dann zur Einrichtung von internen Meldekanälen verpflichtet, wenn sie bestimmten Branchen angehören; betroffen sind hiervon insbesondere Unternehmen aus dem Finanzsektor. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten nach einer geeigneten Risikobewertung auch andere kleine Unternehmen entsprechend verpflichten.

Juristische Personen des öffentlichen Sektors müssen ebenfalls interne Meldekanäle einrichten. Die Mitgliedsstaaten können jedoch Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern oder weniger als 50 Arbeitnehmern und sonstige juristische Personen des öffentlichen Sektors mit weniger als 50 Arbeitnehmern von dieser Verpflichtung ausnehmen.

Die internen Meldekanäle müssen so konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass die Identität des Hinweisgebers und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, stets vertraulich bleibt und unbefugten Mitarbeitern der Zugriff darauf verwehrt wird. Der Eingang einer Meldung muss innerhalb einer Frist von sieben Tagen nach Eingang der Meldung gegenüber dem Hinweisgeber bestätigt werden. Zur Ergreifung von Folgemaßnahmen ist eine unparteiische Person oder Abteilung zu benennen, die die Meldungen entgegennimmt, mit dem Hinweisgeber in Kontakt bleibt, diesen erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht und ihm Rückmeldung gibt. Folgemaßnahmen sind auch in Bezug auf anonyme Meldungen zu definieren. Binnen eines angemessenen zeitlichen Rahmens von maximal drei Monaten ist dem Hinweisgeber eine Rückmeldung zu geben. Die Frist beginnt ab Bestätigung des Meldungseingangs bzw. läuft - wenn der Eingang dem Hinweisgeber nicht bestätigt wurde - drei Monate nach Ablauf der Frist von sieben Tagen nach Eingang der Meldung ab.

Die Einrichtung externer Meldekanäle unterliegt ähnlichen Voraussetzungen. Die Rückmeldefrist kann auf sechs Monate verlängert werden. Den Mitgliedstaaten bleibt vorbehalten, dass Behörden aufgrund von Geringfügigkeit entscheiden können, dass keine Folgemaßnahmen ergriffen werden. Des Weiteren können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass Behörden bei wiederholten Meldungen ohne neue rechtliche oder sachliche Umstände Verfahren abschließen können sowie, im Falle des Eingangs einer großen Anzahl von Meldungen, diese nach Wesentlichkeit priorisieren können.

Klare und leicht zugängliche Informationen über die Verfahren für externe Meldungen sind an die

zuständigen Behörden und gegebenenfalls an Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Europäischen Union zu erteilen.

Die Meldekanäle müssen Meldungen in schriftlicher oder mündlicher Form (auch fernmündlich oder durch sonstige Sprachübermittlung) sowie auf Ersuchen des Hinweisgebers durch physische Übereinkunft innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens zulassen.

Die Richtlinie enthält zudem detaillierte Vorgaben darüber, wie die Meldungen zu dokumentieren sind. Dem Hinweisgeber ist die Gelegenheit zur Prüfung, Korrektur und Bestätigung durch Unterschrift zu geben.

Schutz und Unterstützung der Hinweisgeber

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, zum Schutz der Hinweisgeber Maßnahmen zu ergreifen, die die Durchsetzung bestimmter Repressalien sowie bereits deren Androhung verhindern. Zum umfassenden Katalog von Vergeltungsmaßnahmen zählen z. B.:

- Suspendierung
- Kündigung
- Herabstufung oder Versagung einer Beförderung
- Aufgabenverlagerung, Änderung des Arbeitsortes, Gehaltsminderung, Änderung der Arbeitszeit
- Versagung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen
- negative Leistungsbeurteilung oder Ausstellung eines schlechten Arbeitszeugnisses
- Disziplinarmaßnahmen, Rügen oder sonstige Sanktionen einschließlich finanzieller Sanktionen
- Nötigung, Einschüchterung, Mobbing, Diskriminierung
- Nichtumwandlung des Arbeitsvertrags
- Rufschädigung, Aufnahme auf schwarze Listen
- vorzeitige Kündigung oder Aufhebung eines Vertrags über Waren und Dienstleistungen
- Entzug von Lizenzen und Genehmigungen
- psychiatrische oder ärztliche Überweisungen

Um Hinweisgeber zu unterstützen, haben die Mitgliedstaaten umfangreiche Maßnahmen zu einzurichten: Sie müssen z. B. über die verfügbaren Abhilfemöglichkeiten und Verfahren beraten und informieren; ggf. eine behördliche Bescheinigung ausstellen, wonach die Voraussetzungen für den Schutz nach der Hinweisgeberrichtlinie erfüllt sind; außerdem Prozesskostenhilfe in Strafverfahren und grenzüberschreitenden Zivilverfahren; die Unschuldsvermutung in Verfahren vor Gericht oder einer Behörde, die sich auf eine von dem Hinweisgeber erlittene Benachteiligung beziehen; Haftungsausschlüsse wie auch eine vollständige Wiedergutmachung des erlittenen Schadens.

Forciert wird dies durch ein entsprechendes Sanktionsregime. Mitgliedstaaten sollen wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen festlegen für den Fall, dass eine natürliche oder juristische Person Meldungen behindert oder dies versucht, Repressalien gegen Hinweisgeber ergreift, mutwillig Gerichtsverfahren gegen Hinweisgeber anstrengt oder gegen die Pflicht verstößt, die Vertraulichkeit des Hinweisgebers zu wahren.

Nächste Schritte

Den Mitgliedstaaten bleibt nun Zeit bis zum 17. Dezember 2021, um die Vorgaben in nationales Recht umzusetzen. Eine längere Frist gilt nur im Hinblick auf die Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldekanäle bei juristischen Personen mit 50 bis 249 Arbeitnehmern. Die Adressaten der Richtlinie sollten die nationalen Gesetzgebungsverfahren daher aufmerksam verfolgen. Zwar sind noch Ergänzungen im Detail zu erwarten, doch die wesentlichen Rahmenbedingungen des künftigen Regimes für Hinweisgeber stehen nun fest.

Daher sollten juristische Personen des privaten wie auch des öffentlichen Sektors bereits frühzeitig

mit der Konzeption und Implementierung eines angemessenen Hinweisgebersystems beginnen. Für eine Vielzahl von Unternehmen besteht die Verpflichtung zum Betrieb eines Hinweisgebersystems zudem schon heute, z. B. nach den Vorgaben des Geldwäschegesetzes oder auch unter Berücksichtigung von Vorgaben anderer Jurisdiktionen wie des US-amerikanischen Rechts und den entsprechenden Guidances von DOJ und OFAC.

Head of Risk & Compliance Services
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft