

II. Ausgangslage

1. Unionsebene

In der Vergangenheit war der Schutz von Whistleblowern auf Unionsebene lediglich Bestandteil sektoraler und themenspezifischer Rechtsakte. Ein Schwerpunkt liegt im Bereich der Finanzdienstleistungen und der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.²⁴ Außerdem wurden beispielsweise im Zusammenhang mit der Zivilluftfahrt und dem Seeverkehr²⁵, der Sicherheit von Offshore-Erdöl- und Erdgasaktivitäten²⁶ sowie dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz²⁷ Whistleblowing-Vorschriften eingeführt. Die GHRL beinhaltet in Art. 5 lit. b eine Ausnahmebestimmung zum Whistleblowing. Die betreffenden Vorschriften variieren in Inhalt, Umfang und Detaillierungsgrad.²⁸ Die am weitesten entwickelte sektorale Regulierung stellt die zu Art. 32 MAR²⁹ erlassene Durchführungsrichtlinie (EU) 2015/2392³⁰ (nachfolgend: „MAR-Durchführungsrichtlinie“) dar.³¹

24 Erwägungsgründe 7, 20 S. 1 WBRL; näher dazu u. a. *Gerdemann*, NZA Beilage 3/2020, 43 f.; *Helm*, BB 2018, 1539 ff.; *EuArbK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 55 ff., Art. 2 Rdnr. 11; *Schenkel*, S. 62, 64 ff.

25 Siehe hier nur Erwägungsgrund 9 WBRL; näher *EuArbK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 55 f., Art. 2 Rdnr. 16.

26 Siehe hier nur Erwägungsgrund 10 WBRL; näher *EuArbK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 62, Art. 2 Rdnr. 19 f.

27 Siehe Art. 11 Abs. 6 Richtlinie 89/391/EWG (sog. Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie), ABl. L 183 v. 29. 6. 1989, S. 1; dazu auch Erwägungsgrund 21 WBRL; näher dazu etwa *Beyer*, S. 31 ff.; *EuArbK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 54.

28 Vgl. Erwägungsgrund 4 WBRL; *Gerdemann*, NZA Beilage 3/2020, S. 43, 44; *Andreis*, *European Papers*, Vol. 4, 2019, No. 2, S. 575, 577; *White*, *eucri*, 3/2018, 170, 171.

29 Verordnung (EU) Nr. 596/2014 (Markmissbrauchsverordnung), ABl. L 173 v. 12. 6. 2014, S. 1.

30 ABl. L 332 v. 18. 12. 2015, S. 126, umgesetzt in Deutschland durch die BaFin-Verstoßmeldeverordnung (BaFinVerstMeldV).

31 Vgl. Europäische Kommission, Annex 5 des RL-V: Existing EU rules on whistleblower protection, S. 87, 90, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf (zuletzt abgerufen am 26. 1. 2021); näher dazu *Assmann/Schneider/Mülbert/Spoerr*, Art. 32 VO Nr. 596/2014, Rdnrn. 6, 28 ff.

2. Internationale Ebene

Auf internationaler Ebene haben der Europarat³², die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)³³, die Vereinten Nationen (UN)³⁴, Transparency International³⁵, die International Bar Association (IBA)³⁶ und weitere Organisationen³⁷ seit 2010 rechtlich unverbindliche Standards und Empfehlungen zur Einführung oder Überprüfung von Whistleblowing-Gesetzgebung herausgegeben.³⁸ Einen Eckstein bildet die bereits erwähnte Europaratsempfehlung CM/Rec(2014)7.³⁹

In diesen Dokumenten besteht Einigkeit darüber, dass Whistleblowing-Gesetzgebung umfassend sein sollte.⁴⁰ Überwiegend wird damit verbunden, dass ein einziges, für sich stehendes Gesetz mit einem breiten Anwendungsbereich im privaten und öffentlichen Sektor erlassen werden sollte – im Gegensatz zu einer sektoralen bzw. themenspezifischen Regulierung.⁴¹ Hingegen wird in der Empfehlung CM/Rec(2014)7 für ausreichend erachtet, dass der nationale Regelungsrahmen nur *insgesamt* einen „umfassenden und kohärenten Ansatz“ widerspiegelt⁴².

32 Grundlegend Parlamentarische Versammlung des Europarats, Resolution 1729 (2010) „Protection of ‚whistle-blowers‘“ v. 29. 4. 2010; siehe außerdem sogleich oben im Text.

33 *OECD/G20, Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, 2012, S. 30 ff.

34 UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit *David Kaye*, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, UN Doc. A/70/361, 8. 9. 2015, S. 12 ff., S. 23 f.; *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons, 2015.

35 *International Principles for Whistleblower Legislation*, 2013; darauf aufbauend *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018.

36 Legal Policy & Research Unit and Legal Practice Division, *Whistleblower Protections: A Best Practice Guide*, 2018.

37 Siehe z. B. *Government Accountability Project (GAP)*, *International Best Practices for Whistleblower Policies*, 22. 7. 2016; *Blueprint for Free Speech*, *Blueprint Principles for Whistleblower Protection*, 2016; *dies.*, *Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU*, 2018, S. 8, 11 ff.

38 Allgemein mit einem Überblick zu auch enger angelegten internationalen Instrumenten zum Schutz von Whistleblowern *Fischer-Lescano*, AuR 2016, 4, 7 ff. u. 48 ff.; *Forst*, EuZA 2013, 37, 44 ff.; *Schenkel*, S. 71 ff.

39 S. o. unter I; näher dazu *EuArbRK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 23 ff; *Kozak*, S. 208 ff.; *Fischer-Lescano*, AuR 2016, 4, 9.

40 Siehe z. B. *Parlamentarische Versammlung des Europarats*, Resolution 1729 (2010), Ziff. 6.1.; *OECD*, S. 7 Ziff. 13, S. 30 Prinzip 1, S. 31 Prinzip 3; *Europarat*, Recommendation CM/Rec(2014) 7, Prinzip 7, S. 19 Ziff. 29, S. 27 Ziff. 50; *Blueprint for Free Speech*, *Blueprint Principles*, S. 2; *dies.*, *Gaps*, S. 11; *IBA*, S. 20, 39; *Transparency International*, S. 5, 66.

41 Siehe z. B. *Parlamentarische Versammlung des Europarats*, Resolution 1729 (2010), Ziff. 4, 6; *IBA*, S. 18; *OECD*, S. 7; *Blueprint for Free Speech*, *Gaps*, S. 11 f.; *Transparency International*, *International Principles*, Prinzipien 1, 3, 24; *dies.*, *A Best Practice Guide*, S. 7 ff., 66; allgemein näher zur Abgrenzung *Banisar*, S. 22 ff.

42 *Europarat*, Prinzip 7, S. 19 Ziff. 29, S. 21 Ziff. 35, S. 27 Ziff. 50, dort auch zum Verständnis von „umfassend und kohärent“.

3. Mitgliedstaatliche Ebene

Ungeachtet entsprechender Appelle verfügten bei Vorlage des Richtlinien-vorschlags vom 23. 4. 2018 lediglich 10 EU-Mitgliedstaaten – Frankreich⁴³, Irland⁴⁴, Italien⁴⁵, Litauen⁴⁶, Malta⁴⁷, die Niederlande⁴⁸, Schweden⁴⁹, die Slowakei⁵⁰, Ungarn⁵¹ und das Vereinigte Königreich⁵² – über eine umfassende Gesetzgebung zum Schutz von Whistleblowern im privaten und öffentlichen Sektor. Hinzu kamen im Oktober 2018 bzw. im Februar 2019 Lettland⁵³ und Kroatien.⁵⁴

In den anderen Mitgliedstaaten ist ein spezifischer legislativer Schutz, teilweise veranlasst durch Unionsrecht⁵⁵, lediglich auf sektoraler oder thematisch begrenzter Basis vorhanden.⁵⁶ In Deutschland gab es seit 2008 einige vergebliche Vorstöße zur Einführung einer mehr oder weniger breit gefassten allgemeinen Regelung⁵⁷. Zuletzt legte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen am 5. 10. 2018 vor dem Hintergrund des RL-V eine aktualisierte Fassung eines früheren Entwurfs für ein Artikelgesetz zum Schutz von

43 „Loi n° 2016-1691 du 9 decembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique“ (nachfolgend: „Loi Sapin II“); näher dazu *Querenet-Hahn/Kettenberger*, RIW 2017, 557 ff.; *Hertslet/Barsan*, IWRZ 2018, 68 ff.

44 Protected Disclosures Act 2014, No. 14 of 2014, i. d. F. v. 24. 9. 2020 (nachfolgend: „PDA 2014“); näher dazu *Kerr/Kierans*, Protected Disclosures Act 2014, 2017.

45 Legge n. 179/17 del 30 novembre 2017 (nachfolgend: „Legge n. 179/17“); näher dazu *Prudentino*, CB 2017, 67 ff.

46 Sog. Law on Protection of Whistleblowers, Nr. XIII-804 v. 28. 11. 2017 (nachfolgend: „Act Nr. XIII-804“).

47 Protection of the Whistleblower Act, 2013, Act No. VIII of 2013, Chapter 527 (nachfolgend: „PWA“).

48 Wet Huis voor klokkenluiders, Stb. 2016, 147 f. 196.

49 Sog. Act on special protection for workers against reprisals for whistleblowing concerning serious irregularities, SFS 2016:749 (nachfolgend: „SFS 2016:749“).

50 Sog. Act No. 307/2014 on Certain Measures Concerning the Reporting of Anti-social Activities (nachfolgend: Act No. 307/2014 Coll.), inzwischen ersetzt durch den sog. Act on the Protection of Persons Reporting on Anti-Social Activities and on Amendments to Certain Laws, Act No. 54/2019, (nachfolgend: Act No. 54/2019 Coll.).

51 Sog. Act CLXV of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures (nachfolgend: „Act CLXV of 2013“).

52 Public Interest Disclosures Act 1998 (PIDA), 1998 Chapter 23, überwiegend eingefügt als Part IVA in den Employments Rights Act 1996 (nachfolgend: „ERA“).

53 Sog. Whistleblowing Law (nachfolgend: „WL“).

54 Sog. Whistleblower Protection Act, NN 17/2019 (357) (nachfolgend: „WPA 2019“).

55 Vgl. oben unter II 1.

56 Vgl. Europäische Kommission/DG JUST, Inception Impact Assessment, S. 2; *EuArbRK/Fest*, RL 2019/399/EU, Art. 1 Rdnr. 53; mit einem Gesamtüberblick *Transparency International Nederland*, Mapping the EU on legal whistleblower protection: Assessment before the implementation of the EU whistleblowing directive, 2019, S. 4 f., 11 ff.

57 Siehe nur ausf. *EuArbRK/Fest*, RL 2019/399/EU, Art. 1 Rdnr. 67 ff.

Whistleblowern⁵⁸ vor.⁵⁹ Die Bundesregierung plante unabhängig von der EU-Initiative nicht den Erlass eines allgemeinen Whistleblowing-Gesetzes.⁶⁰

58 Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz) v. 4. 11. 2014, BT-Drs. 18/3039.

59 Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz) v. 26. 9. 2018, BT-Drs. 19/4558; *Klaas*, CCZ 2019, 163, 164.

60 *Neuerer*, Bundesregierung will keinen speziellen Whistleblower-Schutz in Deutschland, in: Handelsblatt.com, 26. 7. 2018; *Schmolke*, AG 2019, 769, 770.

III. Entstehungsgeschichte

1. Initiative der Kommission

Den Auftakt zu der Initiative der Kommission bildete ihre Mitteilung „über weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung“ vom 5. 7. 2016.⁶¹ Darin hob die Kommission den potenziellen Nutzen von Whistleblowing für das öffentliche Interesse und die Verantwortlichkeit von Unternehmen hervor und kündigte an, die Möglichkeit horizontaler oder weiterer sektorbezogener Maßnahmen auf Unionsebene zur Verbesserung des Whistleblower-Schutzes zu prüfen.⁶² Hierzu erhielt sie Unterstützung vom Rat in dessen Schlussfolgerungen zur Steuertransparenz vom 11. 10. 2016.⁶³ Das Vorhaben fand Eingang in das Ende Oktober 2016 veröffentlichte Arbeitsprogramm der Kommission für 2017.⁶⁴

Bereits im Mai 2016 hatte die Fraktion der Grünen/EFA im Europäischen Parlament der Kommission einen auf Art. 153 Abs. 2 Unterabs. 1 lit. b AEUV gestützten Entwurf zum Schutz von Whistleblowern im öffentlichen und privaten Sektor⁶⁵ als Diskussionsvorschlag zugeleitet.⁶⁶ Außerdem hatte Eurocadres (Rat der Europäischen Fach- und Führungskräfte) Mitte Oktober 2016 unter Beteiligung von 47 Gewerkschaften und NGOs die Online-Petition „Whistleblower brauchen EU-Schutz“ gestartet.⁶⁷ Eine die Diskussion über eine EU-Initiative zur Verbesserung des Whistleblower-Schutzes

61 COM(2016) 451 final; zur Entstehungsgeschichte des RL-V auch Begründung RL-V, S. 3, 9 f; Europäische Kommission, Commission Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, SWD(2018) 116 final v. 23. 4. 2018, S. 1 ff.; *Schmolke*, AG 2018, 769, 771 f.; *EuArbK/Fest*, RL 2019/366/EU, Rdnr. 43 f.

62 S. 11 f.

63 Rat der EU, Pressemitteilung 567/16 v. 11. 10. 2016, Ziff. 18, <https://t1p.de/a9wm> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021).

64 Mitteilung COM(2016) 710 final v. 25. 10. 2016, S. 14.

65 Whistleblower protection in the public and private sector in the European Union: A Draft Directive, 4. 5. 2016, ersetzt durch eine Aktualisierung v. 10. 4. 2018: Whistleblower protection in the public and private sector in the European Union: Proposal for a directive establishing minimum levels of protection for whistleblowers.

66 Vgl. *Grüne/EFA*, News: Whistleblowers-Directive, 3. 5. 2016, <https://t1p.de/mtkx> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021); näher dazu *Schenkel*, S. 62 f.

67 Whistleblower need EU protection – lives, environment and money at stake, 17. 10. 2016, <https://t1p.de/8uuue> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021).

durchziehende Frage war, ob eine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass einer horizontalen Gesetzgebung vorhanden ist.⁶⁸

Sodann forderte das Europäische Parlament die Kommission in einer Entschließung vom 14. 2. 2017⁶⁹ auf, unverzüglich einen Gesetzgebungsvorschlag für einen wirksamen und umfassenden Whistleblower-Schutz vorzulegen.⁷⁰ Eine seitens der Kommission von Anfang März bis Ende Mai 2017 durchgeführte öffentliche Konsultation⁷¹ zeigte große Unterstützung für die Einführung rechtlich verbindlicher Mindeststandards auf Unionsebene.⁷² Die Kommission teilte jedoch in ihrem Arbeitsprogramm für 2018 vom 24. 10. 2017⁷³ nur unbestimmt mit, sich „weiterhin für den Schutz von Personen, die Hinweise auf rechtswidriges Verhalten geben, einsetzen“ zu wollen.⁷⁴ Am selben Tag nahm das Europäische Parlament eine breit angelegte Entschließung an⁷⁵, in der es von der Kommission einen horizontalen Legislativvorschlag mit einem hohen Schutzniveau für Whistleblower noch vor dem Jahresende forderte.⁷⁶ Mitte November 2017 wurden der Kommission die von Eurocadres initiierte Petition mit rund 81.000 Signaturen übergeben.⁷⁷

Bis zu der Präsentation des RL-V vergingen jedoch gut weitere fünf Monate.⁷⁸ Vor dem Hintergrund des auf bestimmte Bereiche des Unionsrecht begrenzten sachlichen Anwendungsbereichs⁷⁹ warb die Kommission in ihrer flankierenden Mitteilung⁸⁰ in Anlehnung an die Empfehlung CM/Rec(2014)7⁸¹ dafür, bei der Umsetzung der Richtlinie „allgemein einen um-

68 Siehe z. B. Europäische Kommission, Inception Impact Assessment, S. 3; Europäisches Parlament, Entschließung v. 24. 10. 2017, ABl. C 346 v. 27. 9. 2018, S. 143, Ziff.1; *Euranet Plus*, Brussels moves to establish EU-wide protection for whistleblowers, 24. 4. 2018, <https://t1p.de/ugrd> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021); *Grüne/EFA*, A Draft Directive, S. 13 ff.; im Auftrag der *Grünen/EFA Abazi*, Report; *Andreis*, European Papers, Vol. 4, 2019, No. 2, S. 575, 577 f.

69 2016/2055(INI), ABl. C 252 v. 18. 7. 2018, S. 56.

70 2016/2055(INI), lit. G u. Ziff. 2.

71 Europäische Kommission/JUST, Public consultation on whistleblower protection, <https://t1p.de/5p7c> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021).

72 Europäische Kommission, Annex 13 des RL-V: Summary results of the public consultation on whistleblower protection, Ref. Ares(2018)1461174, 16. 3. 2018, S. 22 ff., <https://t1p.de/doo3> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021); Begründung RL-V, S. 9; *Schmolke*, AG 2018, 769, 771.

73 Mitteilung COM(2017) 650 final.

74 Mitteilung COM(2017) 650 final, S. 9.

75 S. o. Fn. 68.

76 S. o. Fn. 68, S. 143, Ziff. 1; näher dazu *Maus*, S. 260 ff.

77 *European Public Service Union (EPSU)*, Whistleblower protection petition handed over to the Commission: time to act, 15. 11. 2017, <https://t1p.de/cr4j> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021).

78 Vgl. unter I bei Fn. 2.

79 Art. 1 Abs. 1 RL-V.

80 S. o. Fn. 3.

81 Siehe dazu oben unter I u. II 2.

fassenden und kohärenten Rahmen“ zum Schutz von Whistleblowern auf nationaler Ebene zu schaffen.⁸² Zeitweilig scheint eine Gesetzesinitiative noch in der laufenden Legislaturperiode fraglich gewesen zu sein.⁸³

2. Weiteres Gesetzgebungsverfahren

Das weitere Gesetzgebungsverfahren stand vor dem Hintergrund der Ende Mai 2019 anstehenden Europawahl und der Komplexität der Materie unter großem zeitlichen Druck.⁸⁴ Der federführende Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments legte am 26. 11. 2018 seinen Bericht über den Kommissionsentwurf⁸⁵ vor.⁸⁶ Die Ratspräsidentschaft veröffentlichte daraufhin am 10. 12. 2018 eine revidierte Textfassung.⁸⁷ Am 25. 1. 2019 beschloss der Rat auf der Ebene der Botschafter eine allgemeine Ausrichtung.⁸⁸ Es wurden jeweils zahlreiche Änderungsvorschläge unterbreitet.⁸⁹

In den anschließenden Trilogverhandlungen bildete die größte politische Streitfrage, ob die Nutzung der internen Meldekanäle entsprechend dem Richtlinienentwurf⁹⁰ und dem Ratstext⁹¹ grundsätzlich vorrangig gegenüber den externen Meldekanälen zu erfolgen hat, oder ob, wie vom Europäischen Parlament gefordert, ein freies Wahlrecht zwischen beiden Meldekanälen gegeben sein soll⁹². Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, darunter

82 COM(2018) 214 final, S. 14; vgl. auch oben unter II 2.

83 Siehe dazu *Bremer*, NZG 2018, 337, 338; *A Change of Direction, Is the European Commission increasing its pace in introducing horizontal whistleblower protection?*, 14. 3. 2018, <https://t1p.de/ro3d> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021).

84 Siehe dazu auch Rat der Europäischen Union, 2018/0106(COD), Dok. 6631/19, 25. 2. 2019, S. 2 Ziff. 4, S. 4 unter Ziff. 8 C; *Landesvertretung Nordrhein-Westfalen bei der EU (LV-NRW b.d. EU)*, Aktuelle EU-Justizthemen, 16. 5. 2019, S. 15; bei Angelegenheiten, die der Beschlussfassung unterliegen und bei Ablauf einer Wahlperiode nicht erledigt sind, bedarf es auf einen begründeten Antrag hin einer Entscheidung der Konferenz der Präsidenten, die Prüfung von vorn zu beginnen oder fortzusetzen, Art. 229 Abs. 2 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments für die 8. Wahlperiode, Januar 2017; näher zu dem weiteren Gesetzgebungsverfahren auch *EuArbK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 45 ff.

85 A8-0398/2018, Berichterstatterin: *Virginie Rozière*.

86 Näher dazu *Schmolke*, NZG 2020, 5 f.; *Bauer/Macherey*, WPg 2019, 175, 182 f.; *Wiedmann/Thoma*, Newsdienst Compliance 12/2018, 72007.

87 Dok. 15178/18.

88 2018/0106(COD), Doc. 5747/19 v. 29. 1. 2019; näher dazu *Bauer/Macherey*, WPg 2019, 175, 183 f.; *Newsdienst Compliance*, 1/2019, 32001.

89 *Schmolke*, NZG 2020, 5; *EuArbK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 45 f.

90 Art. 13 Abs. 2.

91 Art. 3bis u. 5bis, 2018/0106(COD), Doc. 5747/19 v. 29. 1. 2019.

92 Bericht v. 26. 11. 2018, A8-0398/2018, Änderungsantrag 98 (Art. 13 Abs. 1); vgl. Rat der Europäischen Union, 2018/0106(COD), Doc. 7005/19 v. 5. 3. 2019, S. 2 Ziff. 5 f.; *Schmolke*, NZG 2020, 5 f.; *Bauer/Macherey*, WPg 2019, 1127, 1128.

Frankreich und Deutschland, sprach sich für das Stufenverhältnis aus.⁹³ Die Parlamentsposition erhielt große öffentliche Unterstützung, unter anderem durch einen von 81 Organisationen gezeichneten offenen Brief⁹⁴ und eine weitere von Eurocadres initiierte Online-Petition⁹⁵ mit 100.652 Signaturen⁹⁶.

Ein anderer bis zuletzt strittiger Punkt war die Forderung des Europäischen Parlaments, den sachlichen Anwendungsbereich der WBRL um den Arbeitnehmerschutz gemäß Art. 153 und Art. 157 AEUV zu ergänzen.⁹⁷

Kurz vor dem letztmöglichen Zeitpunkt in der Legislaturperiode wurde am 11. 3. 2019 eine vorläufige Einigung über den RL-V erzielt.⁹⁸ Das Europäische Parlament nahm den Kompromisstext am 16. 4. 2019⁹⁹ mit 591 Stimmen bei 29 Gegenstimmen und 33 Enthaltungen an.¹⁰⁰

Der Standpunkt war Gegenstand eines sprachjuristischen Berichtigungsverfahrens¹⁰¹, in dem eine nicht unerhebliche Überarbeitung stattfand. Das neu gewählte Europäische Parlament billigte die Berichtigung am 17. 9. 2019.¹⁰² Der Rat nahm die WBRL am 7. 10. 2019 mit 26 Ja-Stimmen unter Enthaltung Deutschlands und des Vereinigten Königreichs an.¹⁰³ Am 23. 10. 2019 erfolgte die Unterzeichnung.

93 Z. B. *Abazi*, *Industrial Law Journal*, Vol. 49, No. 4, December 2020, S. 640, 649 f.; *LV-NRW b.d. EU*, Stand der Verhandlungen, 28. 1. 2019, S. 1 f.; anders jedoch u. a. Belgien und Bulgarien, Rat der Europäischen Union, 2018/0106(COD), Doc. 5747/19 ADD 1 v. 29. 1. 2019, S. 3 ff.

94 Whistleblower Protection.EU, Open letter: Making whistleblowing work for Europe, 12. 2. 2019, <https://t1p.de/ts8f> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021); *Ullrich*, *WiJ* 2019, 52, 56; *Colneric/Gerdemann*, S. 84.

95 Siehe auch bereits oben unter III 1.

96 *Eurocadres*, New petition on whistleblower protection, 4. 2. 2019, <https://t1p.de/jsn0>; *dies.*, Petition handed over supporting better whistleblower protection, 5. 3. 2019, <https://t1p.de/piow> (Abrufe zuletzt am 4. 2. 2021).

97 Bericht v. 26. 11. 2018, A8-0398/2018, Änderungsanträge 1, 87 (Art. 1 Abs. 1 lit. a xa), 120, 152 (Anhang I, Teil I, lit. B a u. lit. J a); vgl. Rat der Europäischen Union, 2018/0106(COD), Dok. 6631/1/19 REV 1 v. 6. 3. 2019, S. 3 unter Ziff. 8.

98 Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 12. 3. 2019, Whistleblower: Erstmals EU-weiter Schutz für Hinweisgeber, REF: 20190311IPR31055, <https://t1p.de/vnbe> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2020).

99 Legislative Entschließung v. 16. 4. 2019, P8_TA-PROV(2019)0366 u. angehängt Standpunkt des Europäischen Parlaments v. 16. 4. 2019, P8_TC1-COD(2018)01601, nunmehr veröffentlicht als konsolidierte Fassung v. 16. 4. 2019, EP-PE_TC1(2018)0106.

100 Europäisches Parlament/Legislative Observatory, Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading, 2018/0106(COD) v. 16. 4. 2019, <https://t1p.de/wed6> (zuletzt abgerufen am 4. 2. 2021).

101 Rat der Europäischen Union, 2018/0106(COD), Dok. 8487/19, 24. 9. 2019, S. 2 unter Ziff. I.

102 Vgl. Rat der Europäischen Union, 2018/0106(COD), Dok. 8487/19, 24. 9. 2019, S. 2 unter Ziff. II.

103 Rat der Europäischen Union, 2018/0106(COD), Dok. 13039/19, 11. 10. 2019, S. 2.

IV. Ziele und Rechtsgrundlagen

Hauptziel der WBRL ist gemäß ihrem Art. 1, „die Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik in bestimmten Bereichen durch Festlegung gemeinsamer Mindeststandards, die ein hohes Schutzniveau für Personen sicherstellen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“, zu verbessern.¹⁰⁴ Hierdurch soll das öffentliche Interesse befördert werden.¹⁰⁵ Mittels eines hohen Schutzniveaus soll zu Whistleblowing ermutigt werden.¹⁰⁶ Des Weiteren wird angestrebt, der vorhandenen Fragmentierung des Whistleblower-Schutzes in der EU¹⁰⁷ entgegenzuwirken¹⁰⁸ und die Rechtssicherheit zu erhöhen.¹⁰⁹ Auch sollen die Kohärenz und Vereinheitlichung sektorspezifischer Whistleblowing-Vorschriften auf Unionsebene¹¹⁰ hergestellt werden.¹¹¹ Transparenz und Verantwortlichkeit sollen gestärkt werden.¹¹² Darüber hinaus ist beabsichtigt, die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit sowie die Freiheit und Pluralität der Medien i. S. v. Art. 11 GRC zu schützen.¹¹³

Der Unionsgesetzgeber hat mit der primären Qualifizierung des Whistleblower-Schutzes als „Mittel zur besseren Durchsetzung des Unionsrechts“¹¹⁴ an einen bereits in mehreren sektoralen Rechtsakten verfolgten Ansatz¹¹⁵

104 Siehe auch Erwägungsgründe 2, 3, 44 S. 2, 108 S. 1 WBRL; Begründung RL-V, S. 4.

105 Erwägungsgründe 1, 3, 5 S. 1, 108 WBRL; Begründung RL-V, S. 4; z. B. auch *Schmitt*, NZA Beilage 3/2020, 50, 54; *Andreis*, European Papers, Vol. 4, 2019, No. 2, S. 575, 577; *EuArbRK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 50.

106 Vgl. Erwägungsgründe 1, 3, 88, 96 S. 2, 102 WBRL; Begründung, RL-V S. 3, 11; z. B. auch *Herold*, in: Der Wirtschaftsführer 2020, S. 15, 16; *Schmitt*, NZA Beilage 3/2020, 50, 54; *EuArbRK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 51 f.

107 Vgl. dazu oben unter II 3.

108 Vgl. Begründung RL-V, S. 2 f., 11; *Abazi*, Industrial Law Journal, Vol. 49, No. 4, December 2020, S. 640, 643; *Gerdemann*, ZBR 2020, 12, 15; *Colneric/Gerdemann*, S. 20, 24; *EuArbRK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnrn. 48, 53.

109 Erwägungsgründe 20 S. 4, 46 S. 2 WBRL; Begründung RL-V, S. 2 f., 11; *Colneric/Gerdemann*, S. 24, 149; *EuArbRK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 1 Rdnr. 51; zu dem RL-V *Vogel/Poth*, CB 2019, 45, 46; *White*, eucrim 3/2018, 170, 172.

110 S. o. unter II 1.

111 Erwägungsgründe 20 S. 4, 108 S. 1 WBRL; Begründung RL-V, S. 4, 8; *EuArbRK/Fest*, RL 2019/366/EU, Art. 2 Rdnr. 11.

112 Erwägungsgründe 2 S. 2, 18 S. 4, 33 a. E. WBRL; Begründung RL-V, S. 5, 11, 15.

113 Erwägungsgründe 31, 33 a. E., 45 f., 109 WBRL; Begründung RL-V, S. 2, 12.

114 Erwägungsgrund 44 S. 2 WBRL.

115 Vgl. oben unter II 1; *Kreis*, S. 216, 221 f.; *Thomale*, NZG 2020, 328, 329; *Schmolke*, NZG 2106, 721, 727; zu Art. 28 VO (EU) Nr. 1286/2014 (PRIIP-VO), ABl. L 352 v. 9. 12. 2014, S. 1, *Assmayer/Schneider/Mülbert/Spoerr*, Art. 28 VO Nr. 1286/2014, Rdnr. 4.

angeknüpft.¹¹⁶ Zudem ist die instrumentelle Bedeutung eines effektiven Whistleblower-Schutzes für das öffentliche Interesse in Form des Rechtsdurchsetzungsinteresses¹¹⁷ heute international weithin anerkannt.¹¹⁸

Die WBRL ist auf Art. 16, 43 Abs. 2, 50, 53 Abs. 1, 91, 100, 114, 168 Abs. 4, 169, 192 Abs. 1 und 325 Abs. 4 AEUV sowie Art. 31 EAGV gestützt. Gegenüber dem Kommissionsvorschlag gestrichen wurden die Art. 33, 62, 103, 109 und 207 AEUV.¹¹⁹ Den herangezogenen Bestimmungen (bis auf Art. 325 Abs. 4 AEUV) wird in Bezug auf den sachlichen Anwendungsbe-
reich i. S. v. Art. 2 Abs. 1 lit. a WBRL zutreffend eine Annexkompetenz zur
Regelung des Schutzes von Whistleblowern als Rechtsdurchsetzungsin-
strument entnommen.¹²⁰ In der Sache ergänzt die Richtlinie auf diese und auf
weitere Kompetenznormen¹²¹ gestützte Rechtsakte vorbehaltlich des Art. 3
Abs. 1 WBRL.¹²² Die Bestimmung des Art. 114 AEUV wird außerdem zur
ausschließlichen Abdeckung von zusätzlich auf Art. 33 oder Art. 62 AEUV

116 Vgl. Erwägungsgrund 7 WBRL; Begründung RL-V, S. 4; *Gerdemann*, NZA Beilage 3/2020, 43, 46; *Meyer*, HRRS 2018, 322, 325; in Bezug auf die Frage der EU-Kompetenz Rat der Europäischen Union/Juristischer Dienst, Dok. 14620/18 v. 14. 12. 2018, S. 12 unter Ziff. 26; allgemein zu den verschiedenen Möglichkeiten der rechtlichen Betrachtung von Whistleblowing *Meyer*, HRRS 2018, 322, 324 ff.; *Krause*, SR 2019, 138 ff.; *Ballan*, 116 (2017) Mich. L. Review, S. 475, 489 f., 496.

117 Zu verschiedenen möglichen Ausprägungen des öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit Whistleblowing *Meyer*, HRRS 2018, 322, 324 ff.; *Krause*, SR 2019, 138, 144 f.; *Kreis*, S. 17 ff., 108 ff.

118 Dazu auch Erwägungsgrund 1 a. E. WBRL; *Gerdemann*, SR 2021, 2, 5; siehe etwa *Schmolke*, ZGR 2019, 876, 887 f., 903; *Meyer*, HRRS 2018, 322 f.; *Kreis*, S. 225 ff.; *Herold*, Whistleblower, S. 51 ff.; *Ballan*, 116 (2017) Mich. L. Review, S. 475, 489 f.; *Fasterling/Lewis*, International Labour Review, Vol. 153 (2014) No. 1, S. 71, 83; *Lewis/Bowers/Fodder/Mitchell*, Rdnr. 4.01 ff.; *Kerr/Kierans*, S. 3; *Gerdemann*, Transatlantic Whistleblowing, S. 45 f., 69; dazu jedoch kritisch in Bezug auf die WBRL *Melot de Beauregard*, DB 2019, Nr. 30, M 4 f.; *Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)*, S. 3 f., *European Trade Union Confederation (ETUC)*, S. 3 unter Ziff. 1; allgemein *Brungs*, S. 248 ff.

119 Siehe dazu auch Europäisches Parlament, Addendum zu dem Bericht v. 26. 11. 2018, A8-0398/2018/err02, 10. 4. 2019, S. 13 unter V; *Andreis*, European Papers, Vol. 4, 2019, No. 2, S. 575, 579; insofern kritisch die Regierungen Irlands und Ungarns, in: Rat der Europäischen Union, 2018/0106(COD), Dok. 12460/19 ADD 1 REV 1 v. 1. 10. 2019, S. 1 f.

120 Vgl. Erwägungsgrund 105 a. E. WBRL; *Gerdemann*, NZA Beilage 3/2020, 43, 46; *Colneric/Gerdemann*, S. 20 f., 149; zu dem RL-V *Centrum für Europäische Politik (CEP)*, S. 4; allgemein *Kreis*, S. 220 f., 223; zu Art. 114 AEUV z. B. *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Tietje*, Juli 2016, EL 59, Art. 114 AEUV Rdnr. 101; *Schweitzer/Schroeder/Bock*, S. 48 f.; dagegen mit der Annahme einer Verletzung der Durchführungskompetenz der Mitgliedstaaten gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV Antrag der AfD-Fraktion, BT-Drs. 19/16857, 20. 1. 2020, S. 3, abgelehnt am 30. 1. 2020, BT-PlPr 19/143, S. 17960 A; ebenso zu dem RL-V BR-Drs. 173/18 (Beschluss), 6. 7. 2018, S. 1 f. unter Ziff. 2.

121 Dies betrifft die gegenüber dem RL-V gestrichenen Art. 33, 62 u. 207 AEUV; dazu Europäisches Parlament, Addendum zu dem Bericht v. 26. 11. 2018, A8-0398/2018/err02, 10. 4. 2019, S. 13 unter V.

122 Vgl. Rat der Europäischen Union/Juristischer Dienst, Dok. 14620/18 v. 14. 12. 2018, S. 4 unter Ziff. 8.

basierenden Rechtsakten¹²³ sowie bereichsübergreifend angewendet¹²⁴. Des Weiteren dient Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage für die Einbeziehung der von Art. 2 Abs. 1 lit. c WBRL erfassten Materien, wie dem Wettbewerbs- und Beihilferecht¹²⁵ und dem Körperschaftsteuerrecht¹²⁶.

Der Kombinierbarkeit von Art. 16, 43 Abs. 2, 50, 53 Abs. 1, 91, 100, 114, 168 Abs. 4, 169, 192 Abs. 1 und 325 Abs. 4 AEUV steht nicht entgegen, dass nach der Rechtsprechung des EuGH mehrere nebeneinander einschlägige Rechtsgrundlagen nicht verfahrensmäßig inkompatibel sein dürfen.¹²⁷ Diese Vorschriften sehen jeweils das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 AEUV vor.¹²⁸ Die Unterschiede hinsichtlich einer obligatorischen Anhörung des Europäischen Rechnungshofs, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen waren dahin auflösbar, dass jedes dieser Organe einzubeziehen war.¹²⁹ Nicht unproblematisch ist hingegen die Heranziehung auch von Art. 31 EAGV, da hiernach ein nichtlegislatives Verfahren anwendbar ist.¹³⁰ Jedoch ist eine Kombination von Rechtsgrundlagen mit legislativem und nichtlegislativem Verfahren in der Rechts-

123 Europäisches Parlament, Addendum zu dem Bericht v. 26. 11. 2018, A8-0398/2018/err02, 10. 4. 2019, S. 13 unter V; *Andreis*, European Papers, Vol. 4, 2019, No. 2, S. 575, 579.

124 Vgl. Erwägungsgründe 4, 105 S. 1 – 3 WBRL; *Colneric/Gerdemann*, S. 20 f., 149; *Abazi*, Industrial Law Journal, Vol. 49, No. 4, December 2020, S. 640, 646, 653 f., in Art. 114 AEUV die hauptsächliche Rechtsgrundlage sehend; zu dem RL-V Rat der Europäischen Union/Juristischer Dienst, Dok. 14620/18 v. 14. 12. 2018, S. 13 f. unter Ziff. 29 f.; *Gerdemann*, RdA 2019, 16, 19; *Krause*, SR 2019, 138, 149 f.

125 Vgl. Erwägungsgrund 17 S. 1 WBRL; Europäisches Parlament, Addendum zu dem Bericht v. 26. 11. 2018, A8-0398/2018/err02, 10. 4. 2019, S. 13 unter V; *Andreis*, European Papers, Vol. 4, 2019, No. 2, S. 575, 579; ablehnend zu Art. 1 Abs. 1 lit. b RL-V Rat der Europäischen Union/Juristischer Dienst, Dok. 14620/18 v. 14. 12. 2018, S. 20 unter Ziff. 43.

126 Vgl. Erwägungsgrund 18 S. 1 – 3 WBRL; dagegen insofern für Art. 115 AEUV als Rechtsgrundlage Rat der Europäischen Union/Juristischer Dienst, Dok. 14620/18 v. 14. 12. 2018, S. 22 unter Ziff. 48; generell gegen die Eignung von Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage AfD-Fraktion, BT-Drs. 19/16857, 20. 1. 2020, S. 3 f.

127 Siehe z. B. EuGH, Gutachten v. 26. 7. 2017, C 1/15, BeckRS 2017, 123252 Rdnrn. 76–78 – Gutachten 1/15; Urt. v. 19. 7. 2012, Rs. C 130/10, BeckRS 2012, 81472 Rdnr. 42 ff. – Parlament/Rat; dazu etwa auch *Abazi*, Report, S. 15 ff.; *Dauses/Ludwigs/von Danwitz*, B II Rdnr. 140 ff.; *Schwarze/Herrnfeld*, Art. 114 Rdnr. 22 f.; *Streinz/Ohler*, Art. 33 AEUV Rdnr. 4.

128 Mit Verweis darauf auch Europäisches Parlament, Addendum zu dem Bericht v. 26. 11. 2018, A8-0398/2018/err02, 10. 4. 2019, S. 12 f.; allgemein zu diesem Aspekt z. B. EuGH, Gutachten v. 26. 7. 2017, C 1/15, BeckRS 2017, 123252, Rdnrn. 78, 106 – Gutachten 1/15; Urt. v. 19. 7. 2012, Rs. C 130/10, BeckRS 2012, 81472, Rdnr. 47 f. – Parlament/Rat.

129 Vgl. die Präambel der WBRL; allgemein von der Groeben/Schwarze/Hatje/Kadelbach, Art. 5 EUV Rdnr. 20; *Ludwigs*, S. 293.

130 Vgl. Europäisches Parlament, Addendum zu dem Bericht v. 26. 11. 2018, A8-0398/2018/err02, S. 13 unter V; u. a. deshalb gegen die Heranziehung auch von Art. 31 EAGV als Rechtsgrundlage Rat der Europäischen Union/Juristischer Dienst, Dok. 14620/18 v. 14. 12. 2018, S. 18 f. unter Ziff. 40–42; allgemein gegen eine prozedurale Vereinbarkeit von Kompetenznormen mit legislativem und nichtlegislativem Verfahren *Borchardt*, Rdnr. 489.