
Kapitel 3: Unionsrechtliche Regelungen

In diesem Kapitel ist das unionsrechtliche Regelwerk im Bereich der internen und externen Meldestellen Untersuchungsgegenstand. Die HinSchRL legt die allgemeinen Standards fest, sodass die anschließend zu analysierenden bereichsspezifischen Regelungen zu ihr ins Verhältnis zu setzen sind.

A. HinSchRL als allgemeiner Standard

Die HinSchRL stützt sich auf die Rechtsprechung des EGMR zum Recht auf freie Meinungsäußerung⁶⁹³ und auf die vom Europarat im Jahr 2014 entwickelten Grundsätze⁶⁹⁴.⁶⁹⁵ Den Mitgliedstaaten ist es freigestellt, über die Mindeststandards der HinSchRL hinauszugehen und für die Rechte von hinweisgebenden Personen günstigere Bestimmungen einzuführen oder beizubehalten.⁶⁹⁶ Die Umsetzung der HinSchRL darf jedoch nicht dazu führen, dass ein von den Mitgliedstaaten bereits garantiertes Schutzniveau abgesenkt wird.⁶⁹⁷ Die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten musste gemäß Art. 26 Abs. 1 HinSchRL im Wesentlichen bis zum 17. Dezember 2021 erfolgen.

I. Verpflichtete

1. Interne Meldestellen

Juristische Personen des privaten Sektors⁶⁹⁸ mit 50 oder mehr Arbeitnehmern sind gemäß Art. 8 Abs. 1 und 3 HinSchRL dazu verpflichtet, interne Kanäle und Verfahren für Meldungen und ihre Folgemaßnahmen einzurichten. Im Sinne der Begrifflichkeiten in der englischen und französischen Fassung der Vorschrift („workers“ bzw. „travailleurs“) wäre die Anzahl der „Beschäftigten“ die treffendere Bezugsgröße gewesen.⁶⁹⁹ Verfügt eine juristische Person des privaten Sektors über weniger als 50 Arbeitnehmer, kann sie von dem Mitgliedstaat nach Bewertung des Risikos der

693 Siehe dazu Kapitel 2: G. I. 1. a) bb).


694 Ministerkomitee des Europarats, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Protection of Whistleblowers, 30.4.2014, S. 5 ff.

695 ErwG. 31 S. 3 HinSchRL.

696 Art. 25 Abs. 1, ErwG. 104 S. 1 HinSchRL.

697 Art. 25 Abs. 2, ErwG. 104 S. 2 HinSchRL.

698 Zur Auslegung des Begriffs „Privater Sektor“ siehe Kapitel I: A. III.

699 Forst, EuZA 2020, 283 (290). Die Kommission und das Europäische Parlament sahen es während des Gesetzgebungsverfahrens auch so vor, siehe COM(2018) 218 final, S. 23; Europäisches Parlament, Legislative Entschließung v. 16.4.2019 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (COM(2018)0218 – C8–0159/2018 – 2018/0106(COD)), P8_TA-PROV(2019)0366, abrufbar unter <https://doi.org/10.5777/9783748988456-134> - am 06.02.2028, 20:56:30, <https://www.inlibra.com/de/igib> - Open Access - 

Tätigkeiten, insbesondere für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit, gemäß Art. 8 Abs. 7 HinSchRL trotzdem zur Implementierung verpflichtet werden. Ist ein Kleinst- bzw. Kleinunternehmen im Bereich der Finanzdienstleistungen tätig, zur Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufgerufen oder hat besondere unionsrechtliche Anforderungen im Bereich der Verkehrssicherheit oder des Umweltschutzes zu beachten, so ist es gemäß Art. 8 Abs. 4, ErwG. 50 i. V. m. Anhang Teil I Buchst. B und II der HinSchRL zumeist ohnehin unabhängig von seiner Arbeitnehmeranzahl zur Einrichtung interner Meldestellen verpflichtet.⁷⁰⁰ Ursprünglich sollten auch juristische Personen des Privatrechts mit einem Jahresumsatz oder einer Jahresbilanzsumme von mehr als 10 Millionen Euro verpflichtet werden, interne Meldestellen zu implementieren.⁷⁰¹ Der Rat hat sich allerdings gegen diese Unterkategorie ausgesprochen,⁷⁰² sodass dieses Kriterium entfernt wurde.

Juristischen Personen des privaten Sektors mit 50 bis 249 Arbeitnehmern ist es gemäß Art. 8 Abs. 6 S. 1 HinSchRL erlaubt, für die Entgegennahme und Untersuchung von Meldungen Ressourcen mit anderen Unternehmen der Größe zu teilen. Diese Möglichkeit hätte der Unionsgesetzgeber aus Personal- und Kostengründen auch Kleinst- und Kleinunternehmen mit weniger als 50 Arbeitnehmern einräumen sollen, wenn sie aufgrund einer bereichsspezifischen Verpflichtung unabhängig von ihrer Arbeitnehmerzahl nach Art. 8 Abs. 4 HinSchRL zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet sind. Die einzelne juristische Person des privaten Sektors trägt gemäß Art. 8 Abs. 6 S. 2 HinSchRL weiterhin die Verantwortung dafür, dass die Vertraulichkeit gewahrt, Rückmeldung gegeben und der Verstoß abgestellt wird. Darüber hinaus müssen Unternehmen mit 50 bis 249 Arbeitnehmern ihrer Verpflichtung gemäß Art. 26 Abs. 2 HinSchRL erst ab dem 17. Dezember 2023 nachkommen, wenn sie gemäß Art. 8 Abs. 3 HinSchRL erstmals eine interne Meldestelle implementieren müssen.

Juristische Personen des öffentlichen Sektors⁷⁰³ werden gemäß Art. 8 Abs. 1 HinSchRL ebenso verpflichtet, interne Meldekanäle und Verfahren für Meldungen und Folgemaßnahmen einzurichten, was aufgrund der bisher mageren

[/www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/04-16/0366/P8_TA-PROV\(2019\)0366_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/04-16/0366/P8_TA-PROV(2019)0366_DE.pdf) (letzter Zugriff am 8.3.2024).

700 Siehe dazu Kapitel 3: A. IX. 1. sowie die Analyse der bereichsspezifischen Vorschriften in Kapitel 3: B. und Kapitel 4: B.

701 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, COM(2018) 218 final v. 23.4.2018, S. 23.

702 Ratsdok. 15178/18, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting breaches of Union law – Presidency revised text, 2018/0106 (COD), 10.12.2018, S. 48; Ratsdok. 5747/19, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting breaches of Union law: Mandate for negotiations with the European Parliament, 2018/0106 (COD), 29.1.2019, S. 38.

703 Zur Auslegung des Begriffs „Öffentlicher Sektor“ siehe Kapitel 1: A. III.

Bestrebungen im Bereich der Public Compliance⁷⁰⁴ ein begrüßenswertes Novum ist. Der Regelung unterliegen gemäß Art. 8 Abs. 9 UAbs. 1 HinSchRL alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, einschließlich der Stellen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer juristischen Person des öffentlichen Rechts stehen. Ein Mitgliedstaat kann jedoch Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern oder weniger als 50 Arbeitnehmern oder sonstige juristische Personen des öffentlichen Sektors mit weniger als 50 Arbeitnehmern nach Art. 8 Abs. 9 UAbs. 2 HinSchRL von der Verpflichtung befreien. Darüber hinaus können Mitgliedstaaten Gemeinden gemäß Art. 8 Abs. 9 UAbs. 3 HinSchRL die Möglichkeit einräumen, sich interne Meldekanäle zu teilen oder von gemeinsamen Behördendiensten betreiben zu lassen, solange die internen Meldekanäle von den externen Meldekanälen getrennt und autonom bleiben.

Die HinSchRL sieht in Art. 23 keine Sanktionen für Verpflichtete vor, die der Implementierung der internen Meldestelle nicht nachkommen.⁷⁰⁵ Die Beschäftigungsgeber müssen höchstens damit rechnen, dass hinweisgebende Personen sich mangels interner Meldestelle direkt extern an eine zuständige Behörde wenden.⁷⁰⁶

2. Externe Meldestellen

Die Mitgliedstaaten benennen gemäß Art. 11 Abs. 1 HinSchRL die Behörden, die externe Meldestellen einrichten müssen. Hierbei kann es sich etwa um Justizbehörden, Regulierungs- und Aufsichtsstellen mit Zuständigkeiten in bestimmten Bereichen, Strafverfolgungsbehörden oder Korruptionsbekämpfungsstellen handeln.⁷⁰⁷

Die bereits vorhandenen externen Meldekanäle der Kommission sowie der Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, wie beispielsweise des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF), der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) unterliegen nicht den Anforderungen der HinSchRL.⁷⁰⁸ Personen, die Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union Verstöße aus dem sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL melden, profitieren jedoch gemäß Art. 6 Abs. 4 HinSchRL ebenfalls von dem Schutz externer Meldungen, damit hinweisgebende Personen in der gesamten EU denselben Mindestschutzstandard genießen.⁷⁰⁹

704 Zu Public Compliance siehe Kapitel 1: B. I. 1. b).

705 Vgl. BT-Drs. 20/3442, S. 98; a. A. *Aszmons/Herse*, DB 2019, 1849 (1854).

706 Vgl. ErwG. 51 HinSchRL.

707 ErwG. 64 S. 2 HinSchRL.

708 ErwG. 69 HinSchRL.

709 ErwG. 69 S. 2 HinSchRL.

II. Hinweisgebende Person

Der persönliche Anwendungsbereich der HinSchRL ist als weit einzustufen weit. Er beschränkt sich im Gegensatz zum LkSG⁷¹⁰ jedoch im Wesentlichen auf solche Personen, die vertragliche oder arbeits- bzw. dienstrechtliche Konsequenzen aufgrund einer Meldung erfahren können. Hinweisgeber ist gemäß Art. 5 Nr. 7 HinSchRL jede natürliche Person, die im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangte Informationen über Verstöße meldet oder offenlegt.⁷¹¹ Die HinSchRL gilt gemäß ihrem Art. 4 Abs. 1 für hinweisgebende Personen, die im privaten oder öffentlichen Sektor tätig sind, sodass zumindest Arbeitnehmer, Beamte, Selbstständige, Anteilseigner, Organmitglieder, Freiwillige, Praktikanten sowie Personen, die unter Aufsicht und Leitung von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten arbeiten, ausdrücklich vom breiten persönlichen Anwendungsbereich der HinSchRL erfasst sind. Der weite Begriff „Arbeitnehmer“ in Art. 45 Abs. 1 AEUV erfasst privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnisse,⁷¹² sodass vom persönlichen Anwendungsbereich der HinSchRL neben Beamten auch Richter und Soldaten umfasst sind.⁷¹³ Die HinSchRL findet gemäß Art. 4 Abs. 2 HinSchRL auch Anwendung, wenn Informationen gemeldet werden, von denen die hinweisgebende Person im Rahmen eines inzwischen beendeten Arbeitsverhältnisses Kenntnis erlangte. Gleiches gilt gemäß Art. 4 Abs. 3 HinSchRL, wenn das Arbeitsverhältnis noch nicht begonnen hat und die hinweisgebende Person während des Einstellungsverfahrens oder anderer vorvertraglicher Verhandlungen auf einen Verstoß aufmerksam geworden ist.

Der interne Meldekanal muss gemäß Art. 8 Abs. 2 S. 1 HinSchRL zumindest den Arbeitnehmern und Beamten der juristischen Person zur Verfügung stehen. Er kann nach Art. 8 Abs. 2 S. 2 HinSchRL auch für Selbstständige, Anteilseigner, Organmitglieder, Freiwillige, Praktikanten, Personen, die unter Aufsicht und Leitung von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten arbeiten, sowie für Personen, deren Arbeitsverhältnis beendet ist, geöffnet werden. Es ist kein Grund ersichtlich ist, warum Personen im Sinne des Art. 4 Abs. 3 HinSchRL, deren Arbeitsverhältnis noch nicht begonnen hat, diese Chance verwehrt wird.⁷¹⁴

710 Siehe dazu Kapitel 2: A. I. 6.

711 Im Richtlinienvorschlag der Kommission konnten auch juristische Personen Hinweisgeber sein, COM(2018) 218 final, S. 22. Der Zusatz wurde allerdings gestrichen.

712 ErwG. 38 S. 3 HinSchRL.

713 *Forst*, EuZA 2020, 283 (287); vgl. *Steinmeyer*, in: EuArbRK, Art. 45 AEUV, Rn. 11. Zu den Ausnahmen hinsichtlich des richterlichen Beratungsgeheimnisses gemäß Art. 3 Abs. 3 lit. c HinSchRL und des Bereichs der nationalen Sicherheit gemäß Art. 3 Abs. 2 HinSchRL siehe Kapitel 3: A. III. 2.

714 *Forst*, EuZA 2020, 283 (293).

Mangels Einschränkung stehen die externen Meldekanäle allen gemäß Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL meldeberechtigten Personen zur Verfügung.

Die HinSchRL statuiert keine Meldepflichten.

III. Meldegegenstand

1. Umfang des sachlichen Anwendungsbereichs

Der sachliche Anwendungsbereich ist in Art. 2 HinSchRL geregelt und ermöglicht die Meldung bestimmter Verstöße. Die HinSchRL definiert Verstöße in ihrem Art. 5 Nr. 1 umfassend als Handlungen und Unterlassungen, die rechtswidrig sind und mit den Vorschriften des sachlichen Anwendungsbereichs der HinSchRL in Zusammenhang stehen oder die missbräuchlich⁷¹⁵ sind, also dem Ziel oder dem Zweck der Vorschriften des sachlichen Anwendungsbereichs zuwiderlaufen. Das Merkmal „dem Ziel oder dem Zweck der Vorschriften [...] zuwiderlaufen“ in Art. 5 Nr. 1 Ziff. ii HinSchRL setzt gemäß ErwG. 42 HinSchRL ausdrücklich keine Rechtswidrigkeit des Handelns oder Unterlassens voraus; schließlich ist rechtswidriges Handeln oder Unterlassen auch bereits von Art. 5 Nr. 1 Ziff. i HinSchRL erfasst.⁷¹⁶ Informationen über Verstöße sind nach Art. 5 Nr. 2 HinSchRL alle Informationen, einschließlich begründeter Verdachtsmomente, in Bezug auf tatsächliche oder potenzielle Verstöße sowie auf Versuche der Verschleierung solcher Verstöße, die bei dem Beschäftigungsgeber, bei dem die hinweisgebende Person tätig ist oder war, oder bei einem anderen Beschäftigungsgeber, mit dem die hinweisgebende Person aufgrund ihrer Tätigkeit im Kontakt steht oder stand, bereits begangen wurden oder sehr wahrscheinlich erfolgen werden. Es dürfen mithin Verstöße aller Personengruppen gemeldet werden. Bereits in vollem Umfang verfügbare Informationen, unbegründete Spekulationen oder Gerüchte sind nicht erfasst.⁷¹⁷ Meldungen im privaten Kontext sind ebenfalls nicht Gegenstand der HinSchRL (z. B. Meldungen eines privaten Kunden⁷¹⁸ oder von Korruptionsdelikten durch Amateursportler), da es um die Verhinderung beruflicher Repressalien geht und es insoweit am beruflichen Kontext mangelt.⁷¹⁹ Es kann durchaus kritisiert werden, dass auch im privaten Kontext schwerwiegende Verstöße beobachtet werden können, deren Meldung im privaten Bereich zu Nachteilen führen kann (z. B. Klage auf Schadensersatz, Verun-

⁷¹⁵ ErwG. 42 HinSchRL.

⁷¹⁶ *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 22 mit Verweis auf die Luxemburg-Leaks als rechtspolitischen Hintergrund; *Federmann/Racky/Kalb/Modrzyk*, DB 2019, 1665 (1666); *Krause*, SR 2019, 138 (150); a. A. *Forst*, EuZA 2020, 283 (298); *Schmolke*, AG 2018, 769 (775 f.).

⁷¹⁷ ErwG. 43 S. 3 HinSchRL.

⁷¹⁸ *Thüsing/Rombey*, NZG 2018, 1001 (1003).

⁷¹⁹ Vgl. Art. 5 Nr. 9, ErwG. 36 HinSchRL; *Dilling*, CCZ 2019, 214 (216).

glimpfung)⁷²⁰ – allerdings konzentriert sich die Whistleblowing-Forschung und die HinSchRL auf solche Repressalien, die durch das Machtgefälle zwischen Arbeitgeber und Dienstherren auf der einen Seite und Arbeitnehmer und Beamten auf der anderen Seite geprägt sind.

Die EU stützt sich für die HinSchRL insbesondere auf die geteilte Zuständigkeit aus Art. 114 (Rechtsangleichung im Binnenmarkt)⁷²¹ sowie auf die spezifischen geteilten Zuständigkeiten aus Art. 16 (Datenschutz)⁷²², 43 Abs. 2 (Landwirtschaft und Fischerei)⁷²³, 50 (Maßnahmen zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit)⁷²⁴, 53 Abs. 1 (Koordinierungsrechtsetzung bezüglich selbstständiger Tätigkeiten)⁷²⁵, 91 und 100 (Verkehr)⁷²⁶, 168 Abs. 4 (Gemeinsame Produktsicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit)⁷²⁷, 169 (Verbraucherschutz)⁷²⁸, 192 Abs. 1 (Umwelt)⁷²⁹, 325 Abs. 4 (Betrugsbekämpfung)⁷³⁰ AEUV und die ausschließliche Zuständigkeit aus Art. 31 Euratom-Vertrag⁷³¹ (Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen)^{732, 733}. Entsprechend diesen Rechtsetzungskompetenzen⁷³⁴ beschränkt sich der sachliche Anwendungsbereich gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. a HinSchRL auf Verstöße, die in den Anwendungsbereich der im Anhang Teil I und II der HinSchRL⁷³⁵ genannten Unionsrechtsakte fallen und das öffentliche Auftragswesen; Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte sowie die Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; die Produktsicherheit; die Verkehrssicherheit, den Umweltschutz; den Strahlenschutz und die kerntechnische Sicherheit; die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, die Tiergesundheit und den Tierschutz; die öffentliche Gesundheit; den Verbraucherschutz oder den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie die

720 Dilling, CCZ 2019, 214 (216).

721 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV; Korte, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV, Rn. 7 m. w. N.

722 Vgl. Schröder, in: Streinz, Art. 16 AEUV, Rn. 8.

723 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. d AEUV; Härtel, in: Streinz, Art. 43 AEUV, Rn. 2.

724 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV; Korte, in: Calliess/Ruffert, Art. 50 AEUV, Rn. 2.

725 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV; Korte, in: Calliess/Ruffert, Art. 50 AEUV, Rn. 4.

726 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. g AEUV; Epiney, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Art. 91 AEUV, Rn. 2; Rusche/Kullak, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 100 AEUV, Rn. 10.

727 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. k AEUV; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 168 AEUV, Rn. 19.

728 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. f AEUV; Lurger, in: Streinz, Art. 169 AEUV, Rn. 1.

729 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV; Calliess, in: Calliess/Ruffert, Art. 192 AEUV, Rn. 1.

730 Vgl. Satzger, in: Streinz, Art. 325 AEUV, Rn. 21.

731 Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (2016/C 203/01), ABl. C 203 v. 7.6.2016, S. 1.

732 Cenevaska, European Atomic Energy Community, S. 27; Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Art. 31 EAGV, Rn. 3.

733 Erster Bezugsvermerk, ErwG. 105 S. 3 und 4 HinSchRL; siehe auch Annex 9 zum Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, 20.4.2018, S. 228 ff., abrufbar unter https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/1-11_annexes.pdf (letzter Zugriff am 8.3.2024).

734 Siehe dazu auch Kapitel I: D. I.

735 Colneric/Gerdemann, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 22.

Sicherheit von Netz- und Informationssystemen betreffen. Auch alle nach diesen Unionsrechtsakten erlassenen Durchführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten, also die entsprechenden nationalen Umsetzungsnormen,⁷³⁶ sind vom sachlichen Anwendungsbereich umfasst.⁷³⁷ Sollte einer der aufgeführten Unionsrechtsakte geändert oder ersetzt werden, bezieht sie sich die HinSchRL im Sinne einer dynamischen Verweisung auf die geänderte Fassung bzw. den neuen Rechtsakt.⁷³⁸ Darüber hinaus können gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. b und c HinSchRL Verstöße gegen die finanziellen Interessen der EU im Sinne des Art. 325 AEUV oder gegen die Binnenmarktvorschriften im Sinne des Art. 26 Abs. 2 AEUV gemeldet werden. Entgegen dem Antrag des Europäischen Parlaments erfasst der sachliche Anwendungsbereich nicht den Arbeitnehmerschutz im Sinne der Art. 153, 157 AEUV.⁷³⁹

Die Mitgliedstaaten können den sachlichen Anwendungsbereich ausdrücklich gemäß Art. 2 Abs. 2 HinSchRL erweitern.

2. Ausnahmen vom sachlichen Anwendungsbereich

Die HinSchRL gilt gemäß ihrem Art. 3 Abs. 2 S. 1 nicht für Fragen der nationalen Sicherheit; diese fällt nach ErwG. 24 S. 1 HinSchRL weiterhin in die alleinige Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten. Fälle, die wie die weltweit bekannten Enthüllungen von *Edward Snowden* oder *Chelsea Manning* Verteidigungs- und Sicherheitsaspekte betreffen, bleiben somit von der HinSchRL unberührt.⁷⁴⁰ Ungeklärt ist jedoch, welche Tätigkeiten insbesondere von Beschäftigten in Strafverfolgungsbehörden von dem unbestimmten Rechtsbegriff der nationalen Sicherheit umfasst sind, da der Begriff weder im Unionsrecht noch in Deutschland eine klare Kontur erhalten hat.⁷⁴¹

Die Regelungen der HinSchRL berühren gemäß Art. 3 Abs. 3 lit. a, b und c HinSchRL auch nicht die Anwendung von Unionsrecht oder nationalem Recht in Bezug auf den Schutz von Verschlusssachen, der anwaltlichen und ärztlichen

736 *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 22; *Fest*, in: EuArbRK, Art. 2 HinSchRL, Rn. 6.

737 ErwG. 19 S. 3 HinSchRL.

738 ErwG. 19 S. 4 und 5 HinSchRL.

739 Ratsdok. 6631/19, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting breaches of Union law: Progress report, 2018/0106 (COD), 6.3.2019, S. 3; Ratsdok. 7242/19, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting breaches of Union law: Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, 2018/0106 (COD), 14.3.2019, S. 2. Die Kommission prüft bis zum 17.12.2025, ob eine Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs insb. auf den Arbeitnehmerschutz erforderlich ist, Art. 27 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 HinSchRL.

740 *Schmolke*, NZG 2020, 5 (8); vgl. auch *Makowicz/Schloussen*, comply 1/2021, 62 (64).

741 Art.-29-Datenschutzgruppe, Arbeitsdokument v. 5.12.2014 „Überwachung der elektronischen Kommunikation zu nachrichtendienstlichen und nationalen Sicherheitszwecken“, 14/DE, WP 228, S. 2 f., 31 ff., abrufbar unter https://datenschutz.hessen.de/sites/datenschutz.hessen.de/files/2022-11/wp228_de.pdf (letzter Zugriff am 8.3.2024); *Brockhaus/Gerdemann/Thönnies*, Verfassungsblog 8.8.2022; *Makowicz/Schloussen*, comply 1/2021, 62 (64); *Thönnies*, NVwZ 2023, 1047 (1049 f.).

Verschwiegenheitspflichten sowie in Bezug auf das richterliche Beratungsgeheimnis. Die anwaltlichen und ärztlichen Verschwiegenheitspflichten beschränken sich nach ErwG. 26 HinSchRL auf die Kommunikation zwischen Rechtsanwälten mit ihren Mandanten bzw. zwischen Erbringern von Gesundheitsleistungen, einschließlich Therapeuten, mit ihren Patienten; eine Erweiterung auf die Verschwiegenheitspflicht anderer Berufe ist nicht vorgesehen. Angehörige anderer Berufe, die durch geltende Berufsregeln geschützte Informationen melden, können gemäß ErwG. 27 HinSchRL den Schutz der HinSchRL genießen.

IV. Meldeprozess

Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten muss gemäß Art. 17 UAbs. 1 S. 1 HinSchRL im Einklang mit der DSGVO erfolgen.⁷⁴²

1. Interne Meldestellen

Die Sonderproblematik der konzerninternen Meldestelle wird mangels gesellschaftsrechtlichen Schwerpunkts nicht analysiert.⁷⁴³

a) Meldekanal

Die internen Meldekanäle müssen die schriftliche Meldung etwa auf dem Postweg, mithilfe eines Beschwerdebriefkastens oder über eine Online-Plattform im Intranet oder Internet und/oder die mündliche Meldung per Telefon oder mittels einer anderen Art der Sprachübermittlung sowie die Meldung im Wege eines physischen Treffens innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens ermöglichen.⁷⁴⁴

Die Meldekanäle der Unternehmen können intern gemäß Art. 8 Abs. 5 S. 1 HinSchRL von einer hierfür benannten Person oder Dienststelle betrieben oder von externen Anbietern bereitgestellt werden. Juristischen Personen des öffentlichen Sektors soll die Möglichkeit der Ausgliederung anscheinend nicht zur Verfügung stehen, da sich Art. 8 Abs. 5 S. 2 HinSchRL nur auf juristische Personen des privaten Sektors bezieht.⁷⁴⁵

Sofern es nach nationalem Recht des jeweiligen Mitgliedstaats vorgesehen ist, muss die Implementierung gemäß Art. 8 Abs. 1 Hs. 2 HinSchRL nach Rücksprache und

⁷⁴² Für Verweise zur Zulässigkeit der Datenverarbeitung bei Meldeprozessen und den datenschutzrechtlichen Pflichten von Beschäftigungsgeber und zuständigen Behörden siehe Fn. 459.

⁷⁴³ Siehe dazu Kommission, Minutes of the fifth meeting of the Commission expert group on Directive (EU) 2019/1937, 14.6.2021, S. 2 f.; *Dilling*, CCZ 2023, 91; *Fest*, ZIP 2022, 2265 (2269 f.); *Holle*, ZIP 2021, 1950.

⁷⁴⁴ Art. 9 Abs. 2; ErwG. 53 S. 2 f. HinSchRL.

⁷⁴⁵ *Forst*, EuZA 2020, 283 (293).

im Einvernehmen mit den Sozialpartnern erfolgen. Der Begriff „Sozialpartner“ beschränkt sich nicht wie in Art. 154 f. AEUV allein auf die Sozialpartner auf Unions-ebene, sondern umfasst nach deutschem Recht die an den Tarifverträgen beteiligten Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Betriebsräte.⁷⁴⁶ Im Rahmen dieser Regelung ist das potenzielle Mitbestimmungsrecht des Betriebs- bzw. Personalrats zu beachten.⁷⁴⁷

Arbeitnehmer können weiterhin ihre Vertreter und Gewerkschaften konsultieren und dem damit verbundenen Schutz vor ungerechtfertigten nachteiligen Maßnahmen genießen;⁷⁴⁸ dieses Recht bleibt gemäß Art. 3 Abs. 4 HinSchRL unberührt.

b) Entgegennahme der Meldungen und Folgemaßnahmen

Die Beschäftigungsgeber müssen nach Art. 9 Abs. 1 lit. c und d HinSchRL eine Person oder Abteilung ernennen, die die Meldungen entgegennimmt, mit der hinweisgebenden Person in Kontakt bleibt, diese erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht, ordnungsgemäße Folgemaßnahmen ergreift und der hinweisgebenden Person Rückmeldung gibt. Die Kann-Vorschrift des Art. 9 Abs. 1 lit. c HinSchRL erlaubt es Beschäftigungsgebern, die Verantwortlichkeit für die Kontaktstelle und die Folgemaßnahmen einer Person oder Abteilung zu übertragen oder diese auf unterschiedliche Einheiten zu verteilen. Auch Dritte wie Betreiber von Meldeplattformen, externe Berater, Prüfer, Gewerkschaftsvertreter oder Arbeitnehmervertreter dürfen gemäß ErwG. 54 HinSchRL die Meldungen für Beschäftigungsgeber entgegennehmen, sofern sie entsprechende Garantien für die Wahrung der Unabhängigkeit und Vertraulichkeit, des Datenschutzes und der Geheimhaltung bieten. Die HinSchRL sieht nicht vor, dass Dritte für die Folgemaßnahmen zuständig sein können.⁷⁴⁹

Die verantwortlichen Personen oder Abteilungen sollten unabhängig sein und keinen Interessenkonflikten unterliegen.⁷⁵⁰ Welche Personen oder Abteilungen in Betracht kommen, hängt von der Struktur des Beschäftigungsgebers ab.⁷⁵¹ In kleineren Unternehmen können die Aufgaben auch von Mitarbeitern übernommen werden, die bereits mit einer anderen Aufgabe betraut sind und direkt der Unternehmensleitung berichten können, wie beispielsweise Leiter der Compliance- oder Personalabteilung, Integritätsbeauftragte, Rechts- oder Datenschutzbeauftragte, Auditverant-

746 *Fest*, in: EuArbRK, Art. 8 HinSchRL, Rn. 5; vgl. auch *Kallos*, in: Weber, Rechtswörterbuch, Sozialpartner.

747 Vgl. *Fest*, in: EuArbRK, Art. 8 HinSchRL, Rn. 6 f. Für Verweise siehe Fn. 454 ff.

748 Siehe dazu Kapitel 2: A. I. 2.

749 *Fest*, in: EuArbRK, Art. 8 HinSchRL, Rn. 17, 20.

750 ErwG. 56 S. 1 Hs. 2 HinSchRL.

751 ErwG. 56 S. 1 Hs. 1 HinSchRL.

wortliche oder Vorstandsmitglieder.⁷⁵² Eine spezielle Schulung oder Qualifikation der verantwortlichen Personen ist in der HinSchRL nicht vorgesehen.⁷⁵³

Die Kontaktstelle muss der hinweisgebenden Person gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. b HinSchRL innerhalb von sieben Tagen eine Eingangsbestätigung zukommen lassen. Nach drei Monaten ab der Eingangsbestätigung muss die Kontaktstelle die hinweisgebende Person gemäß Art. 5 Nr. 13, 9 Abs. 1 lit. f HinSchRL über die geplanten oder bereits ergriffenen Folgemaßnahmen und die Gründe für diese Folgemaßnahmen informieren. Folgemaßnahmen sind gemäß Art. 5 Nr. 12 HinSchRL die ergriffenen Maßnahmen zur Prüfung der Stichhaltigkeit der in der Meldung erhobenen Behauptungen und gegebenenfalls zum Vorgehen gegen den gemeldeten Verstoß, indem beispielsweise interne Nachforschungen angestellt werden. Nicht ersichtlich ist, warum nur die externen Meldestellen gemäß Art. 11 Abs. 2 lit. e HinSchRL dazu verpflichtet werden, der hinweisgebenden Person auch das abschließende Ergebnis des Verfahrens mitzuteilen. Die Kontaktstelle kann die hinweisgebende Person um weitere Informationen im Laufe der Untersuchung bitten; die hinweisgebende Person muss diese jedoch nicht erteilen.⁷⁵⁴

c) Informationspflicht

Die Verpflichteten müssen den meldeberechtigten Personenkreis klar und leicht zugänglich sowohl über ihre internen als auch über die externen Meldestellen informieren, indem sie die Informationen z. B. auf der Webseite des Beschäftigungsgebers veröffentlichen oder in Schulungen zum Thema Ethik und Integrität vermitteln.⁷⁵⁵

2. Externe Meldestellen

Die zuständigen Behörden sind gemäß Art. 11 Abs. 1 HinSchRL mit den notwendigen Ressourcen auszustatten, die sie für die Implementierung externer Meldeprozesse benötigen. Sie müssen die externen Meldeprozesse gemäß Art. 14 HinSchRL mindestens alle drei Jahre überprüfen und anhand ihrer eigenen und der Erfahrungen anderer Behörden überarbeiten.

a) Meldekanal

Die Behörden müssen gemäß Art. 11 Abs. 2 lit. a HinSchRL unabhängige und autonome Meldekanäle einrichten, um externe Meldungen entgegennehmen und die

⁷⁵² ErwG. 56 S. 2 HinSchRL.

⁷⁵³ Dilling, CCZ 2019, 214 (221); Dilling, CCZ 2020, 132 (137).

⁷⁵⁴ ErwG. 57 S. 5 HinSchRL.

⁷⁵⁵ Art. 7 Abs. 3, 9 Abs. 1 lit. g, ErwG. 59 S. 2 ff. HinSchRL.

Informationen bearbeiten zu können. Die Meldekanäle gelten gemäß Art. 12 Abs. 1 lit. a HinSchRL als unabhängig und autonom, wenn sie so gestaltet, eingerichtet und betrieben werden, dass sie die Vollständigkeit, Integrität und Vertraulichkeit der Informationen gewährleisten und unbefugten Mitarbeitern den Zugriff verweigern. Hierfür kann eine Trennung zwischen den Meldekanälen und den weiteren Kanälen der zuständigen Behörde (z. B. Beschwerdeportale, interne Kommunikationssysteme) notwendig sein.⁷⁵⁶ Darüber hinaus müssen sie die Informationen so speichern, dass die eingehenden Meldungen dokumentiert und gegebenenfalls weitere Untersuchungen durchgeführt werden können.⁷⁵⁷ Die hinweisgebende Person muss ihre Meldung gemäß Art. 12 Abs. 2 HinSchRL sowohl schriftlich und mündlich über Telefon oder andere Arten der Sprachübermittlung als auch persönlich im Wege physischer Zusammenkunft innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens abgeben können.

b) Entgegennahme der Meldungen

Die zuständigen Behörden benennen gemäß Art. 12 Abs. 4 HinSchRL Mitarbeiter, die für die Bearbeitung von externen Meldungen zuständig sind und insbesondere Informationen über die internen und externen Meldestellen an etwaige interessierte Personen übermitteln, Meldungen entgegennehmen, entsprechende Folgemaßnahmen ergreifen, hinweisgebenden Personen Rückmeldung erstatten und gegebenenfalls weitere Informationen von ihnen anfordern. Die Mitarbeiter sollten speziell geschult werden und mit den geltenden Datenschutzvorschriften vertraut sein.⁷⁵⁸ Die zuständigen Mitarbeiter müssen der hinweisgebenden Person den Eingang der Meldung gemäß Art. 11 Abs. 2 lit. b HinSchRL innerhalb von sieben Tagen bestätigen, sofern sich die hinweisgebende Person nicht ausdrücklich dagegen ausgesprochen hat oder die Behörde nicht hinreichenden Grund zu der Annahme hat, dass die Eingangsbestätigung den Schutz der Identität der hinweisgebenden Person beeinträchtigen könnte. Sollte eine Meldung über andere Meldekanäle bei der zuständigen Behörde eingegangen oder von anderen als für die Bearbeitung zuständigen Mitarbeitern entgegengenommen worden sein, so ist die Meldung gemäß Art. 12 Abs. 3 HinSchRL unverzüglich und unverändert an die für die Bearbeitung zuständigen Mitarbeiter weiterzuleiten. Geht die Meldung wiederum bei einer Behörde ein, die nicht befugt ist gegen den gemeldeten Verstoß vorzugehen, so ist diese Meldung gemäß Art. 11 Abs. 6 HinSchRL innerhalb einer angemessenen Frist auf sichere Weise an die zuständige Behörde weiterzuleiten und die hinweisgebende Person unverzüglich über die Weiterleitung in Kenntnis zu setzen.

⁷⁵⁶ ErwG. 73 S. 2 HinSchRL.

⁷⁵⁷ Art. 12 Abs. 1 lit. b i. V. m. Art. 18 Abs. 1 S. 1 HinSchRL.

⁷⁵⁸ Art. 12 Abs. 5, ErwG. 74 HinSchRL.

c) Folgemaßnahmen

Die hinweisgebende Person ist über die ergriffenen Folgemaßnahmen gemäß Art. 11 Abs. 2 lit. c und d HinSchRL innerhalb von maximal drei Monaten bzw. in hinreichend begründeten Fällen innerhalb von sechs Monaten zu informieren. Folgemaßnahmen sind gemäß Art. 5 Nr. 12 HinSchRL Maßnahmen zur Prüfung der Stichhaltigkeit der in der Meldung erhobenen Behauptungen sowie zum Vorgehen gegen den gemeldeten Verstoß, also neben Ermittlungen z. B. Strafmaßnahmen, Maßnahmen zur Einziehung von Mitteln oder der Abschluss des Verfahrens. Sollte die externe Meldestelle nicht über die erforderlichen Befugnisse verfügen, so soll sie nach ErwG. 65 S. 2 HinSchRL zumindest dazu befugt sein, eine andere Behörde mit der Meldung zu befassen. Die externe Meldestelle hat jedoch nach ErwG. 65 S. 2 HinSchRL dafür Sorge zu tragen, dass die andere Behörde angemessene Folgemaßnahmen ergreift.

Der hinweisgebenden Person ist gemäß Art. 11 Abs. 2 lit. e HinSchRL das abschließende Ergebnis der durch die Meldung ausgelösten Untersuchungen mitzuteilen. Die Mitgliedstaaten können den zuständigen Behörden jedoch gemäß Art. 11 Abs. 3 S. 1 und 3 HinSchRL die Möglichkeit einräumen, der hinweisgebenden Person nach ordnungsgemäßer Prüfung des Sachverhalts nur den Beschluss und die entsprechenden Einstellungsgründe mitzuteilen, sofern es sich um einen geringfügigen Verstoß ohne Handlungsbedarf handelt. Gleiches gilt gemäß Art. 11 Abs. 4 HinSchRL für Meldungen, die im Vergleich zu einer vorangegangenen und bereits abschließend bearbeiteten Meldung keine neuen zweckdienlichen Informationen beinhalten und keine Folgemaßnahmen erfordern. Den zuständigen Behörden kann es gemäß Art. 11 Abs. 5 Hs. 1 HinSchRL nach nationalem Recht auch erlaubt werden, Meldungen von schwerwiegenden Verstößen oder Verstößen gegen wesentliche in den sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL fallende Bestimmungen vorrangig zu behandeln.

Sofern Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union für die gemeldeten Informationen zuständig sind, sollte die Behörde diese rechtzeitig weiterleiten.⁷⁵⁹ Darüber hinaus können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf Kooperationsmechanismen zurückgreifen, um Informationen mit anderen zuständigen Behörden auszutauschen und bei Verstößen mit grenzüberschreitender Dimension Folgemaßnahmen zu ergreifen.⁷⁶⁰

759 Art. 11 Abs. 2 lit. f, ErwG. 71 Hs. 1 HinSchRL.

760 ErwG. 72 S. 1 HinSchRL.

d) Informationspflicht

In einem gesonderten sowie leicht erkennbaren und zugänglichen Abschnitt müssen die zuständigen Behörden gemäß Art. 13 HinSchRL auf ihren Webseiten Informationen zu ihren externen Meldestellen veröffentlichen. Es muss erläutert werden, unter welchen Bedingungen die hinweisgebende Person Schutz nach Maßgabe der HinSchRL genießt und welche verfügbaren Abhilfemöglichkeiten und Verfahren gegen Repressalien ihr zur Verfügung stehen.⁷⁶¹ Darüber hinaus ist auf die Möglichkeiten der internen Meldung innerhalb der Beschäftigungsgeber und der vertraulichen Beratung von potenziell hinweisgebenden Personen einzugehen.⁷⁶² Auf der Webseite sind die Kontaktdaten für die Nutzung der externen Meldekanäle zu veröffentlichen, sodass den interessierten Personen sowohl E-Mail-Adressen, Postanschriften als auch Telefonnummern zur Verfügung stehen und sie darüber informiert werden, ob die Telefongespräche aufgezeichnet werden.⁷⁶³ Damit potenzielle hinweisgebende Personen wissen, was sie nach einer Meldung erwartet, ist ebenfalls zu konkretisieren, inwieweit die zuständige Behörde die hinweisgebende Personen auffordern kann, die gemeldeten Informationen zu präzisieren oder zusätzliche Informationen zu liefern.⁷⁶⁴ Auch die Arten der Folgemaßnahmen sowie Inhalt und Zeitrahmen der Rückmeldung sind zu nennen.⁷⁶⁵ Darüber hinaus ist zu erläutern, unter welchen Umständen sich hinweisgebende Personen bei einer externen Meldung nicht wegen einer Verletzung einer Geheimhaltungspflicht haftbar machen.⁷⁶⁶ Daneben ist auf die Verarbeitung personenbezogener Daten und das Vertraulichkeitsgebot einzugehen.⁷⁶⁷

V. Vertraulichkeit

1. Vertraulichkeitsgebot

Die internen Meldekanäle sind gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. a HinSchRL so zu konzipieren, einzurichten und zu betreiben, dass die Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, gewahrt bleibt. Auch die externen Meldekanäle müssen gemäß Art. 12 Abs. 1 lit. a, ErwG. 77 HinSchRL die Vertraulichkeit gewährleisten, indem die zuständigen Mitarbeiter ihrer beruflichen Schweigepflicht und der Pflicht zur Wahrung der

⁷⁶¹ Art. 13 lit. a und f HinSchRL.

⁷⁶² Art. 7 Abs. 3 i. V. m. Art. 13 lit. f HinSchRL.

⁷⁶³ Art. 13 lit. b HinSchRL.

⁷⁶⁴ Art. 13 lit. c HinSchRL.

⁷⁶⁵ Art. 13 lit. c und e HinSchRL.

⁷⁶⁶ Art. 13 lit. g HinSchRL.

⁷⁶⁷ Art. 13 lit. d HinSchRL.

Vertraulichkeit unterliegen. Im Sinne des Vertraulichkeitsgebots gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 1 HinSchRL ist sicherzustellen, dass die Identität ohne die ausdrückliche Zustimmung der hinweisgebenden Person keiner anderen Person als den verantwortlichen Mitarbeitern gegenüber offengelegt wird. Nicht befugten Mitarbeitern ist der Zugriff auf die Meldekanäle zu verwehren.⁷⁶⁸ Auch alle anderen Informationen, aus denen sich die Identität der hinweisgebenden Person direkt oder indirekt ableiten lässt, sind gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 2 HinSchRL ebenso vertraulich zu behandeln. Die natürliche oder juristische Person, die gegen das Vertraulichkeitsgebot verstößt und die Identität der hinweisgebenden Person offenlegt, ist vom Mitgliedstaat gemäß Art. 23 Abs. 1 lit. d HinSchRL angemessen und abschreckend zu sanktionieren.

Die Beschäftigungsgeber und zuständigen Behörden müssen die Meldungen gemäß Art. 18 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 22 Abs. 3 HinSchRL dokumentieren und dabei sicherstellen, dass die Identität der hinweisgebenden und gemeldeten Person im Sinne des Vertraulichkeitsgebots geschützt bleibt. Telefonisch oder auf andere Art der Sprachübermittlung eingegangene Meldungen dürfen gemäß Art. 18 Abs. 2 UAbs. 1, Abs. 3 S. 1 HinSchRL mit Zustimmung der hinweisgebenden Person per Tonaufzeichnung oder durch vollständige und genaue Transkription oder Protokollierung des Gesprächs dokumentiert werden. Die zuständigen Mitarbeiter müssen der hinweisgebenden Person gemäß Art. 18 Abs. 2 UAbs. 2, Abs. 3 S. 2 HinSchRL die Möglichkeit geben, die Transkription bzw. das Gesprächsprotokoll zu überprüfen, gegebenenfalls zu korrigieren und durch Unterschrift zu bestätigen. Gleiches gilt für ein persönliches Gespräch mit der hinweisgebenden Person, das per Tonaufzeichnung oder Gesprächsprotokoll in dauerhafter und abrufbarer Form gemäß Art. 18 Abs. 4 HinSchRL aufbewahrt werden kann. Die für die Bearbeitung eines spezifischen Falls offensichtlich nicht relevanten personenbezogenen Daten dürfen gemäß Art. 17 UAbs. 2 HinSchRL nicht erhoben bzw. müssen unverzüglich gelöscht werden, falls sie unbeabsichtigt erhoben wurden.⁷⁶⁹ Beschäftigungsgeber und zuständige Behörden dürfen die Meldungen gemäß Art. 18 Abs. 1 S. 2 HinSchRL nicht länger aufbewahren, als dies für ihre Verpflichtungen aus der HinSchRL erforderlich und verhältnismäßig ist.⁷⁷⁰

Darüber hinaus müssen die zuständigen Behörden gemäß Art. 22 Abs. 2 HinSchRL im Einklang mit dem nationalen Recht sicherstellen, dass die Identität der gemeldeten Person während der Dauer einer durch eine Meldung ausgelösten Untersuchung geschützt bleibt. Auch wenn ErwG. 100 S. 3 HinSchRL den Schutz der Vertraulichkeit der Identität der gemeldeten Person vorsieht, sind die Regelungen der HinSchRL dahingehend lückenhaft: Das Vertraulichkeitsgebot in Art. 16

⁷⁶⁸ Art. 9 Abs. 1 lit. a, 12 Abs. 1 lit. a HinSchRL.

⁷⁶⁹ Diese Anforderung entspricht dem Grundsatz der Datenminimierung gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO.

⁷⁷⁰ Diese Anforderung entspricht dem Recht auf Löschung gemäß Art. 17 Abs. 1 lit. a DSGVO.

Abs.1 HinSchRL bezieht sich nur auf die hinweisgebende Person und ist nach Art. 22 Abs. 3 HinSchRL nicht auf die gemeldete Person anzuwenden. Daneben gilt die Pflicht zum Schutz der Identität der gemeldeten Person während einer Untersuchung gemäß Art. 22 Abs. 2 HinSchRL durch die Bezugnahme auf die zuständigen Behörden nur für externe Meldestellen, sodass die vertrauliche Behandlung der Identität der gemeldeten Person bei internen Meldestellen abgesehen von den Datenschutz- und Dokumentationsvorschriften gemäß Art. 22 Abs. 3 i. V. m. Art. 17 und 18 HinSchRL zumindest defizitär geregelt ist.⁷⁷¹ Nichts anderes ergibt sich aus Art. 22 Abs. 3 HinSchRL, der die Vertraulichkeit für gemeldete Personen im Rahmen von externen Meldestellen nach Art. 12 HinSchRL vorsieht und keine entsprechende Verweisung auf die internen Meldestellen nach Art. 9 HinSchRL enthält. In Art. 9 Abs. 1 lit. a HinSchRL wird die gemeldete Person im Hinblick auf die vertraulichen Meldekanäle der internen Meldestellen nicht ausdrücklich genannt; fraglich ist, ob sie „Dritter“ im Sinne der Vorschrift ist. Einerseits sind Dritte nach ErwG. 76 S. 2 HinSchRL beispielsweise Zeugen oder Kollegen der hinweisgebenden Person; andererseits ist die gemeldete Person neben der hinweisgebenden Person durchaus im Sinne des Art. 9 Abs. 1 lit. a HinSchRL eine weitere Person, die in der Meldung erwähnt wird. Mangels Verweisung in Art. 22 Abs. 3 HinSchRL ist allerdings davon auszugehen, dass Art. 9 Abs. 1 lit. a HinSchRL keine Anwendung auf die gemeldete Person findet.⁷⁷²

2. Ausnahmen

Die Identität der hinweisgebenden Person und entsprechende Informationen dürfen gemäß Art. 16 Abs. 2 HinSchRL offengelegt werden, wenn es nach Unionsrecht oder nationalem Recht eine notwendige und verhältnismäßige Pflicht im Rahmen von Untersuchungen durch nationale Behörden oder Gerichtsverfahren darstellt.⁷⁷³ Vom Vertraulichkeitsgebot kann zudem gemäß Art. 16 Abs. 2 HinSchRL abgewichen werden, wenn es nach Unionsrecht oder nationalem Recht eine notwendige und verhältnismäßige Pflicht im Rahmen von Untersuchungen durch nationale Behörden oder von Gerichtsverfahren zur Wahrung der Verteidigungsrechte der gemeldeten Person darstellt. Diese Pflicht kann etwa angenommen werden, wenn die Verteidigungsrechte nur durch die Offenlegung der Identität der hinweisgebenden Person gewahrt werden können, und kann sich nach ErwG. 82 S. 3 HinSchRL insbesondere

⁷⁷¹ Vgl. Dilling, CCZ 2019, 214 (222).

⁷⁷² Dilling, CCZ 2020, 132 (138); vgl. auch Colneric/Gerdemann, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 129.

⁷⁷³ Der Begriff „Offenlegung“ wird in der deutschen Fassung in Art. 16 HinSchRL nicht im Sinne des Art. 5 Nr. 6, 15 HinSchRL, sondern als Synonym für die Preisgabe oder Weitergabe verwendet. Die englische Fassung differenziert mithilfe eines Adverbs, indem es in Art. 16 HinSchRL „disclose“ (dt.: offenlegen) und in Art. 5 Nr. 6 HinSchRL „publicly disclose“ (dt.: öffentlich bekanntgeben) heißt; gleiches gilt für die französische Fassung (Art. 5 Nr. 6 HinSchRL: „divulguer publiquement“, Art. 16 HinSchRL: „divulguer“).

aus der Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren⁷⁷⁴, ergeben. In der Regel darf somit das Akteneinsichtsrecht der gemeldeten Person im Strafverfahren nach Art. 16 Abs. 2, 22 Abs. 1 HinSchRL nicht eingeschränkt werden.⁷⁷⁵

Die Maßnahme ist der hinweisgebenden Person gemäß Art. 16 Abs. 3 S. 2 und 3 HinSchRL vor Offenlegung ihrer Identität mitzuteilen und schriftlich zu begründen, sofern die Unterrichtung die Untersuchungen oder Gerichtsverfahren nicht gefährdet.

VI. Anonymität

Der Unionsgesetzgeber verpasst es, die Begriffe „Anonymität“ und „Vertraulichkeit“ zu definieren und klar voneinander abzugrenzen, um zu verhindern, dass die Begriffe zukünftig weiterhin fälschlicherweise synonym verwendet werden.⁷⁷⁶

Daneben bleibt die HinSchRL der zurückhaltenden europäischen Linie in Bezug auf anonyme Meldungen treu⁷⁷⁷ und stellt es den Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 Abs. 2 HinSchRL frei, juristische Personen des privaten und öffentlichen Sektors sowie die zuständigen Behörden zur Entgegennahme und Weiterverfolgung anonymer Meldungen zu verpflichten. Bereichsspezifische unionsrechtliche Verpflichtungen, die die anonyme Meldemöglichkeit fordern, bleiben gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1, 6 Abs. 2 HinSchRL davon unberührt und gelten weiterhin.⁷⁷⁸ Wird eine Person nach einer anonymen Meldung identifiziert, hat sie gemäß Art. 6 Abs. 3 HinSchRL dennoch unabhängig von den nationalen Regelungen einen Anspruch auf Schutz vor Repressalien nach den Voraussetzungen der HinSchRL.

Falls Beschäftigungsgeber von den Mitgliedstaaten verpflichtet werden, anonyme Meldungen zu ermöglichen und nachzuverfolgen, müssen sie gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. e HinSchRL ordnungsgemäße Folgemaßnahmen definieren. Auch wenn eine ausdrückliche Vorschrift für die externen Meldestellen fehlt, müssen zuständige Behörden gemäß Art. 11 Abs. 2 lit. c HinSchRL bei einer anonymen Meldemöglichkeit ebenfalls entsprechende Folgemaßnahmen definieren.⁷⁷⁹

774 Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.5.2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren, ABl. L 142 v. 1.6.2012, S. 1.

775 *Hiéramente/Ullrich*, jurisPR-StrafR 25/2019 Anm. 1.

776 Siehe dazu Kapitel 1: C. IV. 1.; Kapitel 1: C. V. und Kapitel 1: C. VI.

777 Siehe dazu Kapitel 2: F.

778 Siehe dazu Kapitel 3: A. IX. 1.

779 *Fest*, in: EuArbRK, Art. 6 HinSchRL, Rn. 31.

VII. Schutzregelungen

Die nachfolgenden Schutzregelungen dürfen gemäß Art. 24 HinSchRL nicht durch eine Beschäftigungsvereinbarung aufgehoben oder eingeschränkt werden.

1. Hinweisgebende Person und weitere geschützte Personen

Neben der hinweisgebenden Person können auch andere Personen gemäß Art. 4 Abs. 4 HinSchRL von dem Schutz der HinSchRL profitieren. Das betrifft Mittler, also natürliche Personen, die die hinweisgebende Person bei dem Meldeverfahren in einem beruflichen Kontext auf vertrauliche Weise unterstützen,⁷⁸⁰ und Dritte, die mit der hinweisgebenden Person in Verbindung stehen (z. B. Kollegen oder Verwandte) und in einem beruflichen Kontext Repressalien erleiden könnten, sowie juristische Personen, die im Eigentum der hinweisgebenden Person stehen oder für die die hinweisgebende Person arbeitet oder mit denen sie in einem beruflichen Kontext anderweitig in Verbindung steht. Der berufliche Kontext ist entsprechend der Legaldefinition in Art. 5 Nr. 9 HinSchRL gegeben, wenn Personen im Rahmen von laufenden oder früheren Arbeitstätigkeiten im öffentlichen oder im privaten Sektor unabhängig von der Art der Tätigkeiten Informationen über Verstöße erlangen, durch deren Meldung sich die Personen Repressalien ausgesetzt sehen könnten. Dieser erweiterte geschützte Personenkreis wird beispielsweise relevant, wenn eine Gruppe von Kollegen einen Verstoß durch den Wissensaustausch erkennt und nur eine Person sich zur Meldung bereit erklärt – würde nur die hinweisgebende Person geschützt, so wären die Kollegen möglicherweise schutzlos Repressalien ausgesetzt, wenn der Arbeitgeber den Ursprung der Informationen nachvollziehen kann.⁷⁸¹

a) Allgemeine Voraussetzungen

aa) Wahlrecht zwischen interner und externer Meldung

Eine hinweisgebende Person genießt gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. b HinSchRL den Schutz der Richtlinie, wenn sie im Sinne eines Zwei-Stufen-Modells intern gemäß Art. 7 HinSchRL oder extern gemäß Art. 10 HinSchRL Meldung erstattet oder eine Offenlegung gemäß Art. 15 HinSchRL vornimmt.

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen interner und externer Meldung war einer der „Knackpunkte“ in den Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament

⁷⁸⁰ Art. 5 Nr. 8 HinSchRL.

⁷⁸¹ Thüsing/Forst, in: Beschäftigtendatenschutz und Compliance, § 6, Rn. 36.

und dem Rat.⁷⁸² Das Europäische Parlament⁷⁸³ und der Rat⁷⁸⁴ sind gemeinsam als Unionsgesetzgeber tätig.⁷⁸⁵ Das Initiativmonopol bei der Gesetzgebung obliegt wiederum der Kommission,⁷⁸⁶ sodass ein Gesetzgebungsakt grundsätzlich nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden kann.⁷⁸⁷ Der ursprüngliche Richtlinien-vorschlag der Kommission sah ein Drei-Stufen-Modell vor, nach dem die externe Meldung grundsätzlich nur nach erfolgter interner Meldung geschützt werden sollte.⁷⁸⁸ Das Europäische Parlament plädierte im Rahmen der Debatte für ein zweistufiges System.⁷⁸⁹ Der Wirtschafts- und Sozialausschuss⁷⁹⁰ forderte ebenso, dass die hinweisgebende Person die freie Wahl zwischen dem internen und externen Meldekanal haben soll und verwies auf internationale Studien, nach welchen Beschäftigte in Ländern ohne verpflichtenden internen Meldekanal (z. B. Vereinigtes Königreich, Irland) aus Loyalität zumeist den internen Weg wählen.⁷⁹¹ Der Rechnungshof⁷⁹² räumte ein, dass der verpflichtende Rückgriff auf die internen Meldewege für eine

782 Ratsdok. 6631/19, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden: Sachstandsbericht, 2018/0106 (COD), 6.3.2019, S. 4.

783 Das Europäische Parlament setzt sich zuzüglich des Präsidenten aus maximal 750 Vertretern der Unionsbürger zusammen, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden, Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1, 2, Abs. 3 EUV.

784 Der Rat besteht pro Mitgliedstaat aus einem Vertreter auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben, Art. 16 Abs. 2 EUV. Der Rat ist vom „Europäischen Rat“ und vom „Europarat“ zu unterscheiden: Der Europäische Rat, bestehend aus seinem Präsidenten, den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Kommission, gibt die für die Entwicklung der Union erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest ohne gesetzgeberisch tätig zu werden, Art. 15 Abs. 1 und 2 S. 1 EUV. Der Europarat ist eine von der Union völlig unabhängige und selbstständige Organisation europäischer Staaten, die am 5.5.1949 mit Sitz in Straßburg gegründet wurde, *Holeschovsky*, in: HdLexEU, Europarat.

785 Art. 14 Abs. 1 S. 1, 16 Abs. 1 S. 1 EUV.

786 Die Mitglieder der Kommission werden aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und vom Rat im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Kommission ausgewählt, Art. 17 Abs. 3 UAbs. 2, Abs. 7 UAbs. 2 EUV. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre, Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 EUV.

787 Art. 17 Abs. 2 S. 1 AEUV.

788 COM(2018) 218 final, S. 29; siehe dazu *Gerdemann*, RdA 2019, 16 (23 f.).

789 Bericht *Rozière*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (COM(2018)0218 – C8–0159/2018 – 2018/0106(COD)), A8–0398/2018, 26.11.2018, S. 48, 86, 153 f., 169, 200, 228, 230, 235, 300, 336 f., 392, 403, 406, 428 f., 497, 499, 504 f., 531 f.

790 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss besteht aus maximal 350 Vertretern der Organisation der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der Zivilgesellschaft, insb. aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem beruflichen und dem kulturellen Bereich, Art. 300 Abs. 2, Art. 301 UAbs. 1 AEUV.

791 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zum Schutz von Whistleblowern auf der Ebene der EU“ und „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“ (2019/C 62/26), ABL C 62 v. 15.2.2019, S. 155 (158).

792 Der Rechnungshof führt die Rechnungsprüfung der Union durch und besteht aus einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat, Art. 285 UAbs. 1 und 2 S. 1 AEUV.

Kultur der Akzeptanz von hinweisgebenden Personen sinnvoll und förderlich ist, die im Richtlinienvorschlag vorhandenen weit gefassten Ausnahmen allerdings eine zusätzliche verwaltungstechnische und justizielle Auslegung erfordern.⁷⁹³ Zudem hob der Rechnungshof hervor, dass sich EU-Bedienstete gemäß Art. 22a Abs. 1 Beamtenstatut⁷⁹⁴ auch ohne Ausschöpfung der internen Kanäle direkt an das OLAF wenden dürfen.⁷⁹⁵ Der Rat wollte hingegen an dem dreistufigen Ansatz festhalten.⁷⁹⁶

Letztendlich setzte sich das Europäische Parlament im Trilog-Verfahren⁷⁹⁷ mit dem Zwei-Stufen-Modell durch,⁷⁹⁸ sodass sich hinweisgebende Personen auch direkt an eine externe Behörde wenden dürfen und nur die öffentliche Meldung das letzte Mittel darstellt.⁷⁹⁹ So soll sichergestellt werden, dass die hinweisgebende Person den Adressaten wählen kann, der sich angesichts der fallspezifischen Umstände für sie am besten eignet.⁸⁰⁰ Die Mitgliedstaaten müssen sich jedoch gemäß Art. 7 Abs. 2, ErwG. 47 S. 2 und 3 HinSchRL dafür einsetzen, dass hinweisgebende Personen interne Meldekanäle bevorzugen, wenn intern wirksam gegen den Verstoß vorgegangen werden kann und die hinweisgebende Person keine Repressalien befürchten muss. Mit diesem Aufruf soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Informationen über interne Meldekanäle an die Personen herangetragen werden, die frühzeitig gegen Gefahren für das öffentliche Interesse vorgehen können.⁸⁰¹ Allerdings ist die Regelung nicht dahingehend zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten ein Drei-Stufen-Modell einführen können.⁸⁰² Eine solche Regelung wäre wegen

793 Stellungnahme Nr. 4/2008 des Rechnungshofs zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (2018/C 405/01), ABL C 405 v. 9.11.2018, S. 1 (5).

794 Verordnung Nr. 31 (EU) 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABL 62 v. 14.6.1962, S. 1385.

795 Stellungnahme Rechnungshof, 2018/C 405/01, S. 5.

796 Ratsdok. 15178/18, S. 19, 47, 51, 60; Ratsdok. 5747/19, S. 38, 41, 47.

797 Bei einem Trilog handelt sich um ein informelles Treffen weniger Vertreter der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates außerhalb des regulären Verfahrens, um bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine Einigung zu erzielen, siehe Gemeinsame Erklärungen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Art. 251 EG-Vertrag) (2007/C 145/02), ABL C 145 v. 30.6.2007, S. 5, Ziff. 7 ff.; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuropaR, Rn. 311.

798 Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 12.3.2019, First EU-wide protection for whistle-blowers agreed, REF: 20190311IPR31055, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190311IPR31055/first-eu-wide-protection-for-whistle-blowers-agreed> (letzter Zugriff am 8.3.2024); *Schmolke*, NZG 2020, 5 (6).

799 Art. 6 Abs. 1 lit. b, 10, 15 Abs. 1 lit. a HinSchRL; *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 85 f.; *Forst*, EuZA 2020, 283 (296); *Hiéramente/Ullrich*, jurisPR-StrafR 25/2019 Anm. 1; *Makowicz/Schloussen*, comply 1/2021, 62 (63); *Schmolke*, NZG 2020, 5 (6 f.); *Sixt*, Whistleblowing im Spannungsfeld, S. 356.

800 ErwG. 33 S. 4 HinSchRL.

801 ErwG. 33 S. 3, 47 S. 1 HinSchRL.

802 So jedoch *Aszmons/Herse*, DB 2019, 1849 (1851); *Sagan*, in: Der Arbeitsvertrag, Whistleblowing, Rn. 19 ff. sowie in Bezug auf die Meldeberechtigung von Beamten *Sixt*, Whistleblowing im Spannungsfeld, S. 372, 387.

Art. 6 Abs. 1 lit. b, 10, 15 Abs. 1 lit. a, ErwG. 33 S. 4 HinSchRL richtlinienwidrig. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates betont zudem, dass das Zwei-Stufen-Modell der HinSchRL der Rechtsprechung des EGMR entspricht.⁸⁰³

Die Offenlegung ist gemäß Art. 15 Abs. 1 HinSchRL nur möglich, wenn die hinweisgebende Person die Informationen intern und extern oder auf direktem Weg extern gemeldet hat und innerhalb von grundsätzlich drei Monaten keine Folgemaßnahmen ergriffen wurden oder die hinweisgebende Person hinreichenden Grund zu der Annahme hat, dass der Verstoß eine unmittelbare oder offenkundige Gefährdung des öffentlichen Interesses darstellen kann, im Falle der externen Meldung Repressalien zu befürchten sind oder aufgrund der besonderen Umstände des Falls geringe Aussichten bestehen, dass wirksam gegen den Verstoß vorgegangen wird.

Auch die US-amerikanische Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde SEC ermöglichte bereits im Jahr 2011 im Rahmen ihres *SEC Whistleblower Program* die unmittelbare externe Meldung.⁸⁰⁴ Die Einführung dieses Zwei-Stufen-Modells löste dort ebenfalls heftige Kontroversen aus.⁸⁰⁵ Tatsächlich zeigen Studien, dass hinweisgebende Personen in der Regel ohnehin die interne Meldung bevorzugen und nur auf externe Meldekanäle zurückgreifen, wenn intern keine Abhilfe geschaffen wird.⁸⁰⁶ In Studien wurde auch beobachtet, dass sich die Implementierung interner Melde-richtlinien positiv auf die Rate der internen Meldungen auswirkt.⁸⁰⁷ Das wird durch die Erfahrungen in den USA seit der Einführung des SEC Whistleblower Program

803 Parlamentarische Versammlung des Europarats, Resolution 2300 (2019), Rn. 7; Parlamentarische Versammlung des Europarats, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 14958 v. 30.8.2019, Rn. 42 f. Siehe dazu Kapitel 2: G. I. 1. a) bb) (2).

804 Der auf § 922 Dodd-Frank Act beruhende § 21F SEA führte das SEC Whistleblower Program mit der Möglichkeit der direkten externen Meldung an die SEC ein. Siehe dazu bereits Kapitel 1: C. VIII. Zu den Hintergründen und Regelungen des Dodd-Frank Act bzw. des § 21F SEA siehe außerdem *Gerdemann*, *Transatlantic Whistleblowing*, S. 287 ff.

805 *Gerdemann*, *Transatlantic Whistleblowing*, S. 320 ff.: Die Befürworter des Zwei-Stufen-Modells hoben die staatlichen Informationsdefizite hervor und betonten die Gefahr, dass aufgrund defizitärer Compliance-Systeme und des Risikos der Beweismittelunterdrückung Verstöße intern nicht aufgeklärt würden. Zudem könnte die verpflichtende interne Meldung abschreckend wirken, weil intern aufgrund des gemeldeten Inhalts immer die Möglichkeit des Rückschlusses auf die Identität der hinweisgebenden Person besteht. Die Gegner des zweistufigen Modells brachten hingegen vor, dass durch die verzögerte unternehmensinterne Kenntniserlangung und die Abwendung unbegründeter Klagen erhebliche Kosten für Unternehmen und Anteilseigner entstehen könnten und die SEC mangels effektiver Filterung durch die internen Meldestellen mit irrelevanten Informationen überflutet werden könnte. Kritiker des Zwei-Stufen-Modells in Deutschland sind etwa DAV, Stellungnahme 51/2018 Vorschlag HinSchRL, S. 13, 17; *Dzida/Granetzny*, NZA 2020, 1201 (1203, 1207); *Hopt*, ZGR 2020, 373 (383 f.); *Pfeifle*, Finanzielle Anreize für Whistleblower, S. 146 ff.; *Schmolke*, AG 2018, 769 (778).

806 ErwG. 33 S. 2 HinSchRL; *Culiberg/Mihelič*, JBE 146/2017 (4), 787 (798) mit einer Zusammenstellung verschiedener Studienergebnisse; *Herold*, Whistleblower, S. 87 f. m. w. N., 201 ff., 329; *Jubb*, JBE 21/1999 (1), 77 (90); *Miceli/Near*, *Blowing the Whistle*, S. 26. Laut der *Association of Certified Fraud Examiners* werden sogar nur 8 % der Meldungen direkt extern an eine Behörde übermittelt, *ACFE*, Report to the Nations 2022, S. 27; ähnlich auch *Lewis/Brown/Moberly*, in: *International Handbook on Whistleblowing Research*, 1 (20).

807 *Barnett/Cochran/Taylor*, JBE 12/1993 (2), 127 (133).

bestätigt, da sich die deutliche Mehrheit erst nach erfolgloser interner Meldung für die externe Meldung entscheidet und die Möglichkeit der direkten externen Meldung sogar bewirkte, dass sich Unternehmen verstärkt um die Optimierung ihrer internen Meldestelle bemühen.⁸⁰⁸

Folglich dominieren bei einem Zwei-Stufen-Modell im Vergleich zum dreistufigen Ansatz die Vorteile, sodass die Regelung der HinSchRL zu begrüßen ist: Da Studien und Erfahrungswerte zeigen, dass weiterhin der Großteil der hinweisgebenden Personen zuerst den internen Meldekanal nutzt, sind die Interessen der Beschäftigungsgeber durch die seltenen direkten externen Meldungen nicht so stark beeinträchtigt. Zudem können Beschäftigungsgeber dieser Gefahr mit ausgefeilten internen Meldestellen entgegenwirken. Die hinweisgebende Person darf sich den Adressaten aussuchen, ohne dass das Damoklesschwert der Kündigung oder anderer Repressalien bei einer externen Meldung über ihr schwebt. Das öffentliche Interesse wird befriedigt, indem die Wahrscheinlichkeit, dass Verstöße aufgeklärt werden, durch die geschützte direkte externe Meldung erhöht wird. Die gemeldete Person profitiert davon, dass ihre Rechte⁸⁰⁹ von den externen Meldestellen gewahrt werden und sich Beschäftigungsgeber bei ihren internen Schutzregelungen gegebenenfalls an den Bestimmungen der zuständigen Behörden orientieren.

bb) Hinreichender Grund zur Annahme

Hinweisgebende Personen müssen gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. a HinSchRL hinreichenden Grund zu der Annahme gehabt haben, dass die gemeldeten Informationen zum Zeitpunkt der Meldung der Wahrheit entsprachen und in den sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL fielen. Die Formulierung „hinreichender Grund zu der Annahme“ knüpft an die Gutgläubigkeit an, sodass im Sinne des ErwG. 32 S. 3 HinSchRL auch Personen geschützt sind, die in gutem Glauben ungenaue Informationen über Verstöße melden, also weder vorsätzlich noch grob fahrlässig falsche Informationen melden.⁸¹⁰ Personen, die wissentlich falsche Informationen melden, erwarten gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 1 HinSchRL hingegen angemessene und abschreckende Sanktionen. Der Maßstab gilt sowohl für die inhaltliche als auch die rechtliche Einschätzung des Verstoßes.⁸¹¹ Das ist zu begrüßen, da es insbesondere im Bereich der Wirtschaftskriminalität selbst für Juristen nicht zweifelsfrei einschätzbar ist, ob gewisse Praktiken noch eine zulässige Sachverhaltsgestaltung oder bereits eine

808 Siehe dazu ausführlich *Gerdemann*, Transatlantic Whistleblowing, S. 351 ff. m. w. N. Entsprechende Empfehlungen gibt es auch in Deutschland, siehe etwa *Aszmons/Herse*, DB 2019, 1849 (1851).

809 Siehe dazu Kapitel 3: A. VII. 2.

810 *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 61; *Forst*, EuZA 2020, 283 (297); *Steinhauser/Kreis*, EuZA 2021, 422 (427); a. A. *Siemes*, CCZ 2022, 293 (298 ff.).

811 *Brobeil*, Arbeitnehmer-Hinweisgeber, S. 174, 176; *Gerdemann*, RdA 2019, 16 (23).

deliktische Handlung darstellen (z. B. Cum-Ex-Geschäfte).⁸¹² Durch das Merkmal „zum Zeitpunkt der Meldung“ wird im Sinne des ErwG. 32 S.1 HinSchRL auf die Ex-ante-Sicht abgestellt.⁸¹³

Nachforschungspflichten enthält die HinSchRL nicht ausdrücklich, allerdings sind die knappen Gutgläubensvorschriften der HinSchRL auslegbar – der nationale Gesetzgeber sollte eine Nachforschungspflicht im Sinne der grundsätzlich nach ErwG. 31 S.3 HinSchRL heranziehbarer Rechtsprechung des EGMR im Fall *Gawlik/Liechtenstein*⁸¹⁴ bewusst ausschließen.⁸¹⁵

cc) Zuständigkeit der Meldestelle

Hinweisgebende Personen sind grundsätzlich gemäß Art. 6 Abs.1 lit. b HinSchRL nur geschützt, wenn sie die vorgesehenen internen oder externen Meldekanäle im Sinne der Art. 7 ff., 10 ff. HinSchRL nutzen.⁸¹⁶ Meldet eine Person einen Verstoß extern über einen falschen Kanal oder einer unzuständigen Behörde, ist es jedoch gemäß Art. 11 Abs. 6, 12 Abs. 3 HinSchRL Aufgabe der Behörde, die Meldung an die zuständigen Mitarbeiter oder die zuständige Behörde weiterzuleiten. Da Art. 6 Abs. 1 lit. b HinSchRL auf Art. 10 HinSchRL verweist und dieser wiederum auf Art. 11 und 12 HinSchRL Bezug nimmt, erfüllt die hinweisgebende Person auch im Falle dieser Weiterleitung die Schutzvoraussetzung.⁸¹⁷ Leitet die unzuständige Behörde bzw. der unzuständige Mitarbeiter die Meldung nicht weiter, kann dieser Umstand jedoch auch nicht zulasten der hinweisgebenden Person gehen, da der Mitgliedstaat bzw. die Behörde gemäß Art. 11 Abs. 6, 12 Abs. 3 HinSchRL die Weiterleitung sicherstellen muss.⁸¹⁸ Wenn der gutgläubige Fehler bei der rechtlichen Einschätzung des Verstoßes geschützt ist, darf auch ein (eventuell sogar auf dem Rechtsirrtum aufbauender) Irrtum hinsichtlich des Meldekanals oder der Zuständigkeit der Behörde keine negativen Konsequenzen für die hinweisgebende Person nach sich ziehen. Die interne Meldestelle ist der hinweisgebenden Person in der Regel vertrauter als die externe Meldestelle, insbesondere wenn in einem Mitgliedstaat mehrere Behörden externe Meldekanäle anbieten oder für die Bearbeitung eines Verstoßes in Betracht kommen.

⁸¹² Vgl. *Berndt/Hoppler*, BB 2005, 2623 (2624).

⁸¹³ BT-Drs. 20/3442, S. 92.

⁸¹⁴ Siehe dazu Kapitel 2: G. I. 1. a) bb) (3).

⁸¹⁵ *Gerdemann*, NJW 2021, 2324 (2327).

⁸¹⁶ *Brobeil*, Arbeitnehmer-Hinweisgeber, S. 81 f., 84 f.; *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 63 f.; *Fest*, in: EuArbRK, Art. 6 HinSchRL, Rn. 14 f.

⁸¹⁷ *Brobeil*, Arbeitnehmer-Hinweisgeber, S. 85 f.; zurückhaltend *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 64 f.

⁸¹⁸ A. A. *Brobeil*, Arbeitnehmer-Hinweisgeber, S. 85 f.; *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 65.

Die HinSchRL berührt gemäß Art. 3 Abs. 4 S. 1 HinSchRL nicht das Recht von Arbeitnehmern, ihre Vertreter oder Gewerkschaften zu konsultieren.

dd) Unbeachtlichkeit der Meldemotive

Die Meldemotive spielen nach ErwG. 32 S. 5 HinSchRL für den Schutzanspruch der hinweisgebenden Personen keine Rolle. Diese von der Rechtsprechung des BAG und EGMR abweichende Regelung⁸¹⁹ ist zu begrüßen, da es für die Rechtsdurchsetzung unerheblich ist, ob sich die hinweisgebende Person aus altruistischen oder eigennützigen Motiven für die Meldung entscheidet.⁸²⁰ *Schmolke* beschreibt eine durch Eigennutz motivierte hinweisgebende Person aufgrund dessen treffend frei nach Faust als „Teil der Kraft, die (vielleicht) Böses will, doch Gutes schafft“.⁸²¹ Zudem ist schwer nachzuweisen, welche Motive eine hinweisgebende Person zur Meldung veranlasst haben.⁸²²

b) Maßnahmen

Die Schutzmaßnahmen sind in den Art. 19 ff. HinSchRL geregelt.

aa) Verbot von Repressalien

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 19 HinSchRL jede Form von Repressalien gegenüber dem geschützten Personenkreis verbieten; das gilt auch für die Androhung und den Versuch von Repressalien. Repressalien sind gemäß Art. 5 Nr. 11 HinSchRL direkte oder indirekte Handlungen oder Unterlassungen in einem beruflichen Kontext, die durch eine interne oder externe Meldung oder eine Offenlegung ausgelöst werden und durch die der hinweisgebenden Person ein ungerechtfertigter Nachteil entsteht oder entstehen kann. Diese können nach ErwG. 87 HinSchRL von allen Personen ausgehen, mit denen die hinweisgebende Person im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit in Kontakt steht, also etwa von Arbeitgebern, Dienstherren, Vorgesetzten, Kollegen oder Kunden. Beispiele für Repressalien aus der nicht erschöpfenden Liste in Art. 19 HinSchRL sind die Suspendierung, der Entzug einer Lizenz oder Mobbing.⁸²³

819 Siehe Kapitel 2: G. I. I. a) aa) und Kapitel 2: G. I. I. a) bb).

820 BFH, Urt. v. 8.2.1994 – VII R 88/92, BB 1994, 1413 (1414); RhPfVerfGH, NJW 1999, 2264 (2265 f.); Graser, Whistleblowing, S. 217; Hetzer, NJW 1985, 2991 (2992); Kreis, Whistleblowing als Beitrag zur Rechtsdurchsetzung, S. 172; Müller-Petzer, CCZ 2018, 162 (163); *Schmolke*, AG 2018, 769 (779); *Schmolke*, ZGR 2019, 876 (910); Schulz, Whistleblowing in der Wissenschaft, S. 52.

821 *Schmolke*, ZGR 2019, 876 (910).

822 Nöcker, NVwZ 2021, 1497 (1501).

823 Art. 19 lit. a, g und n HinSchRL.

Natürliche oder juristische Personen, die Repressalien gegen den geschützten Personenkreis ergreifen, sind gemäß Art. 23 Abs. 1 lit. b HinSchRL von dem Mitgliedstaat wirksam, angemessen und abschreckend zu sanktionieren.

bb) Straflosigkeit und Haftungsbeschränkung

Eine Meldung stellt gemäß Art. 21 Abs. 2 HinSchRL keine Verletzung einer Offenlegungsbeschränkung dar, sodass die hinweisgebende Person nach ErwG. 91 S. 2 HinSchRL grundsätzlich weder zivil-, straf- noch verwaltungsrechtlich belangt werden kann. Zu den Offenlegungsbeschränkungen gehören insbesondere alle berufsrechtlichen Verschwiegenheitspflichten außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 3 Abs. 2 und 3 HinSchRL.⁸²⁴ Der Haftungsausschluss gilt demnach nicht, wenn eine Person einen Verstoß meldet, der dem Bereich der nationalen Sicherheit oder einer Verschlussache zuzuordnen ist oder dem richterlichen Beratungsgeheimnis, der anwaltlichen oder ärztlichen Verschwiegenheitspflicht oder einer strafprozessualen Offenlegungsbeschränkung unterfällt.⁸²⁵ Vertragliche Loyalitätsklauseln, Vertraulichkeits- oder Geheimhaltungsvereinbarungen oder andere rechtliche bzw. vertragliche Pflichten der hinweisgebenden Person dürfen nach ErwG. 91 S. 1 HinSchRL nicht genutzt werden, um einer Person die Möglichkeit einer Meldung zu nehmen oder sie für eine etwaige Meldung mit Sanktionen zu belegen.

Um von dem Haftungsausschluss aus Art. 21 Abs. 2 HinSchRL profitieren zu können, muss die hinweisgebende Person (vermeintlich) zusätzlich zu den allgemeinen Schutzvoraussetzungen hinreichenden Grund zu der Annahme gehabt haben, dass die Meldung der Information notwendig war, um einen Verstoß gemäß der HinSchRL aufzudecken.⁸²⁶ Hierbei ist entsprechend dem ErwG. 91 S. 4 HinSchRL der Umfang der Informationen zu prüfen, sodass die gemeldeten Informationen nicht überflüssig gewesen sein dürfen.⁸²⁷ Der Notwendigkeitsvorbehalt hat allerdings nur klarstellende Wirkung und keine eigenständige Bedeutung,⁸²⁸ da die hinweisgebende Person gemäß der allgemeinen Schutzvoraussetzung in Art. 6 Abs. 1 lit. a HinSchRL ohnehin nur Informationen über Verstöße im Sinne des Art. 5

⁸²⁴ Vgl. *Siemes*, Whistleblowing-RL, S. 106.

⁸²⁵ Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Art. 3 Abs. 2 und 3 HinSchRL; *Fest*, in: EuArbRK, Art. 21 HinSchRL, Rn. 6.

⁸²⁶ Den Notwendigkeitsvorbehalt nicht als allgemeine Schutzvoraussetzung einstufend *Fest*, in: EuArbRK, Art. 21 HinSchRL, Rn. 4, 11; *Siemes*, Whistleblowing-RL, S. 74; a. A. *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 59.

⁸²⁷ *Brobeil*, Arbeitnehmer-Hinweisgeber, S. 181; *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 59; *Gerdemann/Spindler*, ZIP 2020, 1896 (1900); *Siemes*, Whistleblowing-RL, S. 74; auf die Nützlichkeit der Informationen abstellend hingegen *Fest*, in: EuArbRK, Art. 21 HinSchRL, Rn. 11.

⁸²⁸ *Brobeil*, Arbeitnehmer-Hinweisgeber, S. 182. Ähnlich *Riesenhuber*, in: FS Martinek, 673 (685), der den Notwendigkeitsvorbehalt für ein Redaktionsversehen hält. A. A. wohl trotz Ablehnung des Notwendigkeitsvorbehalts *Siemes*, Whistleblowing-RL, S. 105 f., 117.

Nr. 2 HinSchRL weitergeben darf⁸²⁹ – überflüssige oder nicht mit einem Verstoß im Zusammenhang stehende Informationen erfüllen bereits die Anforderungen der Art. 6 Abs. 1 lit. a i. V. m. Art. 5 Nr. 2 HinSchRL nicht.⁸³⁰

Meldet eine Person Verstöße, die Geschäftsgeheimnisse beinhalten, gilt die Meldung auch im Sinne des Art. 3 Abs. 2 GeschGehRL als rechtmäßig.⁸³¹ Folglich treten die geschützten Meldungen nach der HinSchRL neben die Ausnahmeregelung des Art. 5 lit. b GeschGehRL bzw. § 5 Nr. 2 GeschGehG.⁸³² Die Regelung des Art. 5 lit. b GeschGehRL greift, wenn die Meldung nicht in den Anwendungsbereich der HinSchRL fällt.⁸³³

Hinweisgebende Personen und der erweiterte geschützte Personenkreis dürfen gemäß Art. 21 Abs. 7 UAbs. 1 S. 1 HinSchRL aufgrund einer Meldung in keiner Weise vor Gericht wegen Verleumdung, Verletzung des Urheberrechts, Verletzung einer Geheimhaltungspflicht, Verstoßes gegen Datenschutzvorschriften, Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen oder in Schadensersatzverfahren haftbar gemacht werden. Die geschützten Personen haben ansonsten gemäß Art. 21 Abs. 7 UAbs. 1 S. 2 HinSchRL das Recht, die Abweisung der Klage unter Verweis auf die Meldung zu beantragen, sofern sie hinreichenden Grund zu der Annahme hatten, dass die Meldung oder Offenlegung notwendig war, um einen Verstoß gemäß der HinSchRL aufzudecken. Wie soeben ausgeführt, wirkt dieser Notwendigkeitsvorbehalt nur klarstellend und hat neben Art. 6 Abs. 1 lit. a i. V. m. Art. 5 Nr. 2 HinSchRL keine eigenständige Bedeutung.

Darüber hinaus darf die hinweisgebende Person gemäß Art. 21 Abs. 3 HinSchRL nicht haftbar gemacht werden, wenn sie sich im Zusammenhang mit ihrer Meldung Informationen beschafft oder Zugang zu ihnen erlangt und dabei keine eigenständige Straftat begeht. Das gilt nach ErwG. 92 S. 2 HinSchRL auch, wenn sich die hinweisgebende Person Abschriften der Dokumente anfertigt oder die Dokumente unter Verstoß gegen vertragliche Klauseln aus den Räumlichkeiten ihres Beschäftigungsgebers entfernt. Sofern die hinweisgebende Person dabei jedoch eine Straftat begeht (z. B. Hausfriedensbruch (§ 123 StGB) oder Hacking (§ 202a StGB)⁸³⁴), kann sie dafür nach ErwG. 92 S. 5 HinSchRL strafrechtlich ver-

829 Siehe Kapitel 3: A. III. 1. und Kapitel 3: A. VII. 1. a) bb).

830 Brobeil, Arbeitnehmer-Hinweisgeber, S. 182.

831 Art. 21 Abs. 7 UAbs. 2, ErwG. 98 S. 4 HinSchRL. Umsetzungsnorm des Art. 3 Abs. 2 GeschGehRL ist § 3 Abs. 2 GeschGehG, siehe BT-Drs. 19/4724, S. 25; Alexander, in: KBF, § 3 GeschGehG, Rn. 59.

832 *Hiéramente*, in: BeckOK GeschGehG, § 5, Rn. 49. Zur Umsetzungsnorm § 5 Nr. 2 GeschGehG von Art. 5 lit. b GeschGehRL siehe Kapitel 2: G. I. 2. c).

833 ErwG. 98 S. 5 HinSchRL.

834 Graf, in: MüKo StGB, § 202a, Rn. 1.

folgt werden.⁸³⁵ Eine Ordnungswidrigkeit ist nicht ausreichend.⁸³⁶ Für Handlungen oder Unterlassungen, die nicht mit der Meldung im Zusammenhang stehen oder nicht für die Aufdeckung des Verstoßes erforderlich waren, kann die hinweisgebende Person gemäß Art. 21 Abs. 4 HinSchRL ebenfalls haftbar gemacht werden.

cc) Beweislastumkehr

Sollte die hinweisgebende Person vor Gericht oder einer Behörde geltend machen, dennoch infolge einer Meldung benachteiligt worden zu sein, profitiert sie von der Beweislastumkehr aus Art. 21 Abs. 5 HinSchRL: Es wird vermutet, dass die Benachteiligung eine Repressalie für die Meldung war. In der Folge muss die Person, die die benachteiligende Maßnahme ergriffen hat, beweisen, dass ihre Maßnahme auf hinreichend gerechtfertigten Gründen basiert und in keiner Weise mit der erfolgten Meldung in Verbindung steht.⁸³⁷ Die hinweisgebende Person muss lediglich beweisen, dass sie eine Meldung im Sinne der HinSchRL vorgenommen und eine Benachteiligung erfahren hat.⁸³⁸ Mit dieser Regelung wird auf die Beweisschwierigkeiten der hinweisgebenden Person reagiert,⁸³⁹ die z. B. in Deutschland im Rahmen des § 612a BGB oder §§ 78 S. 2 BBG, 45 S. 2 BeamStG bestehen.⁸⁴⁰ Laut ErwG. 93 S. 1 Hs. 2 HinSchRL haben die Personen, die die Repressalien ergreifen (insbesondere Arbeitgeber und Dienstherren), regelmäßig mehr Möglichkeiten, um ihr Vorgehen und die dahinterstehenden Gründe zu dokumentieren. Beschäftigungsgeber müssen einen Vorgang gemäß Art. 18 Abs. 1 S. 2 HinSchRL allerdings löschen, sobald die Aufbewahrung der Meldung nicht mehr verhältnismäßig ist, um die Anforderungen nach Unions- und nationalem Recht zu erfüllen.⁸⁴¹ Das kann für Beschäftigungsgeber zu erheblichen Beweisschwierigkeiten führen, wenn sie die Meldung nach Abschluss der Folgemaßnahmen für erledigt erachten, den Vorgang löschen und eine hinweisgebende Person nach Löschung behauptet, dass sie wegen ihrer Meldung gekündigt wurde.⁸⁴² Da der Unionsgesetzgeber in ErwG. 86 HinSchRL erkennt, dass die dokumentierten Informationen gegebenenfalls als Beweismittel dienen, ist die Verhältnismäßigkeit der Aufbewahrungslänge nicht zu streng auszulegen.

835 Für weitere mögliche Straftaten siehe *Escherich*, EuZA 2022, 307 (312 ff.).

836 *Escherich*, EuZA 2022, 307 (310).

837 Art. 21 Abs. 5 S. 2, ErwG. 93 S. 2 HinSchRL.

838 *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 120.

839 Vgl. ErwG. 93 S. 1 Hs. 1 HinSchRL.

840 Siehe dazu Kapitel 2: G. I. 2. a) und Kapitel 2: G. I. 2. b).

841 Siehe dazu Kapitel 3: A. V. I.

842 *Altenbach/Dierkes*, CCZ 2020, 126 (131).

dd) Schadensersatz und Rechtsschutz

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 21 Abs. 8, ErwG. 94 S. 3 HinSchRL sicherstellen, dass Rechtsbehelfe (z. B. Wiedereinstellungs- oder Wiedereinsetzungsklagen nach Kündigung, Klagen auf Wiederherstellung entzogener Genehmigungen, Klagen auf Entschädigung finanzieller Verluste) und eine vollständige Wiedergutmachung des Schadens für hinweisgebende Personen und den erweiterten geschützten Personenkreis vorgesehen sind, damit sie eingetretene oder künftige finanzielle Einkommensverluste, sonstige wirtschaftliche Schäden (z. B. Rechtsschutzkosten und Kosten für medizinische Behandlungen) sowie immaterielle Schäden ersetzt verlangen können.

Daneben muss der geschützte Personenkreis gemäß Art. 21 Abs. 6 HinSchRL die Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes während laufender Gerichtsverfahren erhalten. Nur so können sie gemäß ErwG. 96 S. 2 HinSchRL während langwieriger Gerichtsverfahren anhaltende Repressalien wie Mobbing oder schwerwiegende Maßnahmen wie Kündigungen unterbinden.

ee) Sanktionen

Natürliche oder juristische Personen, die Meldungen behindern oder zu behindern versuchen, Repressalien gegen den geschützten Personenkreis ergreifen,⁸⁴³ mutwillige Gerichtsverfahren gegen den geschützten Personenkreis anstrengen oder gegen das Vertraulichkeitsgebot⁸⁴⁴ verstoßen, sind gemäß Art. 23 Abs. 1 lit. a bis d HinSchRL von den Mitgliedstaaten wirksam, angemessen und abschreckend zu sanktionieren.

ff) Hilfsangebote

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 20 Abs. 1 lit. a HinSchRL sicherstellen, dass der Öffentlichkeit Informationen zu den Abhilfemöglichkeiten, den Verfahren gegen Repressalien und den Rechten der gemeldeten Person einfach und kostenlos zur Verfügung stehen. Eine Person sollte sich nach ErwG. 89 S. 3 HinSchRL kostenlos in individuellen, unparteiischen und vertraulichen Beratungen erkundigen können, ob z. B. ihre Informationen unter die Bestimmungen der HinSchRL fallen würden und welcher Meldekanal in ihrem Fall am besten geeignet wäre. Zum Schutz vor Repressalien könnte der hinweisgebenden Person gemäß Art. 20 Abs. 1 lit. b HinSchRL im Rahmen der obligatorischen Unterstützung durch die zuständigen Behörden auch eine behördliche Bescheinigung ausgestellt werden, in der bestätigt wird, dass sie die

843 Siehe dazu Kapitel 3: A. VII. 1. b) aa).

844 Siehe dazu Kapitel 3: A. V. 1.

Schutzvoraussetzungen der HinSchRL erfüllt. Die Informationen und Beratungen könnten gemäß Art. 20 Abs. 3 HinSchRL von einem Informationszentrum oder einer einzigen, eindeutig benannten unabhängigen Verwaltungsbehörde angeboten werden. Die Beratung kann gemäß ErwG. 89 S. 6 HinSchRL auch eine Rechtsberatung umfassen. Sofern die Beratung von zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen wird, sollten die Mitgliedstaaten nach ErwG. 89 S. 7 HinSchRL sicherstellen, dass diese infolgedessen ebenfalls keine Repressalien (z. B. Einschränkung des Zugangs zu Finanzmitteln) erfahren.

Darüber hinaus muss der geschützte Personenkreis gemäß Art. 20 Abs. 1 lit. c HinSchRL in Strafverfahren und in grenzüberschreitenden Zivilverfahren Zugang zu Prozesskostenhilfe nach den Richtlinien (EU) 2016/1919⁸⁴⁵ und 2008/52/EG⁸⁴⁶ sowie in weiteren Verfahren zu Prozesskostenhilfe nach nationalem Recht haben. Daneben können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 20 Abs. 2 HinSchRL im Rahmen gerichtlicher Verfahren finanzielle Hilfen und unterstützende Maßnahmen (z. B. psychologische Betreuung) bereitstellen.

2. Gemeldete Person

Die HinSchRL bezeichnet die gemeldete Person in Art. 5 Nr. 10 HinSchRL als betroffene Person⁸⁴⁷ und beschreibt sie als natürliche oder juristische Person, die in der Meldung als eine Person bezeichnet wird, die den Verstoß begangen hat, oder mit der die bezeichnete Person verbunden ist.

Um Rufschädigungen oder andere negative Folgen für die gemeldete Person zu vermeiden, müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 22 Abs. 1, ErwG. 100 HinSchRL und entsprechend den Art. 47 und 48 GrCh die Wahrung der Unschuldsvermutung gewährleisten und sicherstellen, dass die Person ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Gerichtsverfahren und ihre Verteidigungsrechte, einschließlich des Rechts auf Anhörung und Akteneinsicht, in vollem Umfang ausüben kann. Hierbei handelt es sich um eine deklaratorische Regelung, da diese Maßnahmen im Rahmen von Strafverfahren ohnehin rechtsstaatlich geboten sind.⁸⁴⁸ Auch Art. 22 Abs. 1 HinSchRL ist durch den Bezug auf das faire Gerichtsverfahren – ähnlich wie die Vertraulichkeitsregelung in Art. 22 Abs. 2 HinSchRL – eher auf das

845 Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.10.2016 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls, ABl. L 297 v. 4.11.2016, S. 1.

846 Richtlinie 2008/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 136 v. 24.5.2008, S. 3.

847 Zur Ablehnung des Begriffs siehe Fn. 53, weswegen nachfolgend weiterhin der Terminus „gemeldete Person“ verwendet wird.

848 Vgl. Dilling, CCZ 2019, 214 (220); Thüsing/Rombey, NZG 2018, 1001 (1006).

externe Meldeverfahren zugeschnitten.⁸⁴⁹ Dabei sollten die Unschuldsvermutung und die Beschuldigtenrechte auch im Rahmen von unternehmensinternen Untersuchungen gelten.⁸⁵⁰

Hat eine gemeldete Person durch die Meldung wissentlich falscher Informationen einen Schaden erlitten, muss ihr gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 HinSchRL ein Anspruch auf Schadensersatz zustehen. Zudem sollen Personen, die wissentlich falsche Informationen melden, gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 1 HinSchRL wirksam, angemessen und abschreckend sanktioniert werden.

VIII. Finanzielle Anreize

Die HinSchRL sieht keine finanziellen Anreize vor,⁸⁵¹ verbietet sie jedoch auch nicht ausdrücklich.⁸⁵²

IX. Verhältnis zu den bereichsspezifischen unionsrechtlichen Regelungen

Es ist zwischen dem Verhältnis der HinSchRL zu den bereichsspezifischen Regelungen der Unionsrechtsakte in Anhang Teil II der HinSchRL und dem Verhältnis zu sonstigen bereichsspezifischen Regelungen mit und ohne Unionshintergrund zu differenzieren.

1. Unionsrechtsakte in Anhang Teil II der HinSchRL

Das Konkurrenzverhältnis zwischen der HinSchRL und den bereichsspezifischen Unionsvorschriften aus Anhang Teil II der HinSchRL ist in Art. 3 Abs. 1 HinSchRL geregelt.⁸⁵³ Der Unionsgesetzgeber sieht in Art. 3 Abs. 1 S. 1 HinSchRL vor, dass die bereichsspezifischen Vorschriften Anwendung finden, sofern sie spezifischere Regeln für die Meldung von Verstößen enthalten. Eine Regel ist spezifischer bzw. spezieller als die HinSchRL, wenn sie einen besseren Schutz

849 Vgl. *Dilling*, CCZ 2020, 132 (138).

850 Vgl. *Dilling*, CCZ 2020, 132 (138).

851 *Groß/Platzer*, NZA 2018, 913 (914).

852 *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 88; *Fest*, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 52; *Kort*, in: FS Windbichler, 837 (854).

853 Zur Begründung, warum der Begriff „bereichsspezifisch“ anstelle von „sektorspezifisch“ entgegen dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 HinSchRL verwendet wird, siehe Kapitel 1: A. II. 2.

bzw. strengere Schutzbestimmungen vorsehen⁸⁵⁴ und verbindlich sind⁸⁵⁵. Diese spezielleren Anforderungen sollen nach ErwG. 20 S. 2 HinSchRL beibehalten werden.

Die Bestimmungen der HinSchRL gelten gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 2 HinSchRL, soweit die betreffende Frage nicht durch die bereichsspezifischen Unionsrechtsakte verbindlich geregelt ist. Aus den ErwG. der HinSchRL ergibt sich, dass die HinSchRL in diesen Fällen ergänzend neben die bereichsspezifischen Unionsrechtsakte tritt, damit auch die bereichsspezifischen Meldestellen den Mindeststandards der HinSchRL genügen.⁸⁵⁶ Der HinSchRL kommt also eine vereinheitlichende Ergänzungsfunktion zu.⁸⁵⁷ Schließlich soll der Schutz hinweisgebender Personen in der EU durch die Mindeststandards der HinSchRL harmonisiert werden, indem einheitliche Meldestellen etabliert und bestehende Prozesse entsprechend der HinSchRL erweitert werden. So sieht der Unionsgesetzgeber in ErwG. 20 S. 4 und 5 HinSchRL vor:

„Damit in allen Mitgliedstaaten für Kohärenz und Rechtssicherheit gesorgt ist, sollte diese Richtlinie zugleich für alle Angelegenheiten gelten, die nicht durch sektorspezifische Rechtsakte geregelt werden und somit solche Rechtsakte ergänzen, sodass sie in vollem Umfang den Mindeststandards entsprechen. Insbesondere sollte diese Richtlinie genauere Einzelheiten zur Gestaltung der internen und externen Meldekanäle, zu den Verpflichtungen der zuständigen Behörden sowie dazu enthalten, in welcher konkreten Form auf nationaler Ebene für den Schutz vor Repressalien gesorgt wird.“

Weiter heißt es in ErwG. 68 S. 1 und 2 HinSchRL:

„In bestimmten Bereichen, wie Marktmissbrauch [...], Zivilluftfahrt [...] oder Sicherheit von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten [...], sieht das Unionsrecht schon jetzt die Einrichtung interner und externer Meldekanäle vor. Die nach der vorliegenden Richtlinie einzurichtenden Kanäle sollen so weit wie möglich auf den bestehenden Kanälen aufbauen, die in einschlägigen Unionsrechtsakten vorgesehen sind.“

Mit Bezug zum Verkehrsbereich führt der Unionsgesetzgeber in ErwG. 9 S. 3 HinSchRL aus:

„Die bestehenden Elemente des Hinweisgeberschutzes [im Luft- und Seeverkehr] müssen ergänzt werden, und der Schutz muss auch anderen Verkehrsbereichen, d. h. dem Binnenschiff-

854 So die Vorschläge für die Formulierung der Konkurrenzregel von dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung, dem Haushaltskontrollausschuss und dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen, siehe Bericht *Rozière*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (COM(2018)0218 – C8–0159/2018 – 2018/0106(COD)), A8–0398/2018, 26.11.2018, S. 186, 319, 570; vgl. auch *André/Hildner*, in: Fischer/Pellmann/Schoch, § 4 HinSchG, Rn. 14.

855 *Colneric/Gerdemann*, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 7.

856 *André/Hildner*, in: Fischer/Pellmann/Schoch, § 4 HinSchG, Rn. 12 ff.; *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 24; *Colneric/Gerdemann*, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 7, 14; *Forst*, EuZA 2020, 283 (291); *Schmolke*, AG 2018, 769 (776 f.).

857 *André/Hildner*, in: Fischer/Pellmann/Schoch, § 4 HinSchG, Rn. 12 ff.

fahrts-, dem Straßen- und dem Schienenverkehr, gewährt werden, um die Durchsetzung der Sicherheitsstandards in diesen Verkehrsbereichen zu verbessern.“

Dieses Verständnis geht bereits aus dem Richtlinienvorschlag der Kommission hervor:

„Bestimmungen, in denen unterschiedlich detailliert die Meldekanäle und der Schutz der Personen, die Verstöße gegen die betreffenden Vorschriften melden, festgelegt werden, existieren in verschiedenen Rechtsinstrumenten beispielsweise über Finanzdienstleistungen, Verkehrssicherheit und Umweltschutz. [...] [Der Vorschlag] ergänzt sie durch zusätzliche Vorschriften und Garantien und bringt sie mit Blick auf ein hohes Schutzniveau unter Beibehaltung ihrer Eigenheiten in Einklang.“⁸⁵⁸

Es soll also gerade nicht zu einem Auseinanderfallen der Meldestellen kommen, indem z. B. ein Beschäftigungsgeber sowohl über eine allgemeine als auch über eine bereichsspezifische Meldestelle verfügt⁸⁵⁹ oder bereichsspezifisch verpflichtete Beschäftigungsgeber nur eine bereichsspezifische Meldestelle einrichten⁸⁶⁰. Vielmehr müssen die bereichsspezifisch verpflichteten Beschäftigungsgeber interne Meldestellen implementieren, die sowohl den Anforderungen der HinSchRL als auch den spezielleren Vorgaben der jeweiligen bereichsspezifischen Vorschrift gerecht werden.⁸⁶¹ Sieht eine bereichsspezifische Regelung etwa einen anonymen internen Meldekanal vor, ohne zu bestimmen, wie die Informationen übermittelt werden, so ergänzt die HinSchRL die Vorschrift unter anderem durch den vertraulichen sowie schriftlichen und/oder mündlichen Meldekanal.⁸⁶²

Juristische Personen des privaten Sektors, die bereits durch einen in Anhang Teil I. B. oder II der HinSchRL aufgeführten Unionsrechtsakt zur Implementierung interner Meldestellen verpflichtet sind, müssen mithin gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der Anforderungen der bereichsspezifischen Vorschrift und der zusätzlichen Merkmale der HinSchRL zur Verfügung stellen.⁸⁶³ Da diese Beschäftigungsgeber bereits unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl die bereichsspezifische interne Meldestellen einrichten mussten, kann von ihnen verlangt werden, dass sie diese entsprechend der HinSchRL erweitern.

858 COM(2018) 218 final, S. 4.

859 So jedoch in Bezug auf das HinSchG *Handel*, Meldestellenbeauftragte, S. 36.

860 So jedoch der Gesetzgeber im Rahmen der Begründung zum HinSchG, siehe dazu Kapitel 4: D. I. 1.

861 Im Einzelnen siehe die Analysen in Kapitel 3: B. und Kapitel 4: B.

862 Vgl. *Colneric/Gerdemann*, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 8.

863 Vgl. *Forst*, EuZA 2020, 283 (290 f.). *Colneric/Gerdemann*, Umsetzung der Whistleblower-RL, S. 43, empfehlen lediglich, die Vorgaben der HinSchRL auf bereichsspezifisch verpflichtete Unternehmen mit weniger als 50 Arbeitnehmern zu erstrecken. *Federmann/Racky/Kalb/Modrzyk*, DB 2019, 1665 (1666); *Fest*, in: EuArbRK, Art. 8 HinSchRL, Rn. 19; *Wiedmann/Seyfert*, CCZ 2019, 12 (16), nehmen zumindest an, dass bereichsspezifisch verpflichtete Unternehmen gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Arbeitnehmeranzahl zur Implementierung interner Meldestellen verpflichtet sind.

Gleichermaßen müssen die Mitgliedstaaten die externen Meldestellen der bereichsspezifischen Vorschriften beibehalten. Die bereichsspezifischen externen Meldestellen müssen ebenfalls sowohl die spezielleren Anforderungen der bereichsspezifischen Vorschrift als auch die allgemeinen Vorgaben der HinSchRL erfüllen.⁸⁶⁴ Sie können für ihren Meldegegenstand verantwortlich bleiben, sofern die externen Meldestellen der HinSchRL den restlichen Meldegegenstand der HinSchRL abdecken. Ein Zuständigkeitswechsel scheint im Rahmen der Umsetzung der HinSchRL jedoch gerechtfertigt, sodass der Mitgliedstaat die bereichsspezifischen Vorgaben und die Anforderungen der HinSchRL in neu strukturierten externen Meldestellen umsetzen kann.

2. Sonstige Regelungen

Das aufgezeigte Konkurrenzverhältnis des Art. 3 Abs. 1 HinSchRL gilt jedoch grundsätzlich nicht für unionsrechtliche Vorschriften zu internen oder externen Meldestellen außerhalb des Anhangs Teil II der HinSchRL.⁸⁶⁵ Neben diesen Anforderungen finden die Mindeststandards der HinSchRL keine Anwendung, sodass trotz des Ziels der Harmonisierung durch die HinSchRL weiterhin mehrere Schutzregime parallel gelten. Folglich setzt die EU den uneinheitlichen Schutz von hinweisgebenden Personen, den sie selbst kritisiert,⁸⁶⁶ in bestimmten Bereichen trotz Rechtssetzungskompetenz fort.⁸⁶⁷ Das betrifft grundsätzlich alle unionsrechtlichen Vorschriften mit einem Bezug zu Meldestellen, die nicht im Sinne des Anhangs Teil II der HinSchRL den Bereichen Finanzdienstleistungen, Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Verkehrssicherheit oder Umweltschutz zugeordnet werden können.⁸⁶⁸

Gleiches gilt für die bereichsspezifischen Vorschriften zu internen und externen Meldestellen ohne unionsrechtlichen Hintergrund.⁸⁶⁹

X. Ablauf der Umsetzungsfrist

In der Regel legen die Richtlinien fest, bis wann die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten zu erfolgen hat.⁸⁷⁰ Die HinSchRL hätte gemäß Art. 26 Abs. 1 HinSchRL von

864 Colneric/Gerdemann, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 10. Im Einzelnen siehe die Analysen in Kapitel 3: C. und Kapitel 4: C.

865 Forst, EuZA 2020, 283 (291). Zu den Ausnahmefällen siehe Kapitel 3: B. IV. 1.; Kapitel 3: B. V. 1. und Kapitel 3: C. V. 1.

866 ErwG. 4 HinSchRL.

867 Gerdemann, RdA 2019, 16 (22).

868 Zu den Ausnahmen siehe Kapitel 3: B. IV. 1.; Kapitel 3: B. V. 1. und Kapitel 3: C. V. 1.

869 Siehe die analysierten Vorschriften in Kapitel 2: A.

870 Streinz, EuropaR, Rn. 490.

Deutschland bis zum 17. Dezember 2021 umgesetzt werden müssen. Deutschland konnte jedoch kein fristgerechtes Umsetzungsgesetz vorweisen.⁸⁷¹ Das HinSchG trat erst am 2. Juli 2023 in Kraft.⁸⁷²

1. Unmittelbare Wirkung

Nach Ablauf der Umsetzungsfrist können nicht ordnungsgemäß umgesetzte Richtlinien unter Umständen unmittelbare Wirkung entfalten, also im innerstaatlichen Recht auch ohne Umsetzungsakt Rechte und Pflichten erzeugen.⁸⁷³ Voraussetzung ist, dass die Richtlinie hinsichtlich der anzuwendenden Bestimmung inhaltlich hinreichend genau und bestimmt ist, also durch ihre Formulierung auf einen konkreten Sachverhalt unmittelbar durch ein Gericht angewendet werden kann, und die Richtlinienbestimmung inhaltlich unbedingt ist, also den Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum belässt.⁸⁷⁴ Liegen diese Voraussetzungen vor, sind mitgliedstaatliche Behörden und Gerichte an die Richtlinie gebunden und Bürger können sich ihnen gegenüber im Sinne einer vertikalen Wirkung auf die jeweilige Richtlinienvorschrift berufen.⁸⁷⁵ Eine umgekehrt-vertikale Wirkung ist jedoch ausgeschlossen, sodass sich staatliche Stellen gegenüber Bürgern nicht auf eine Richtlinienvorschrift berufen dürfen.⁸⁷⁶ Da sich der verbindliche Charakter der Richtlinie nur auf die Mitgliedstaaten auswirkt und eine Richtlinie keine Verpflichtungen für den einzelnen Bürger begründet, lehnt der Gerichtshof der EU (EuGH) auch eine horizontale Wirkung von Richtlinien zwischen Bürgern ab.⁸⁷⁷ Ein Mitgliedstaat darf die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie allerdings nicht als Rechtfertigungsgrund heranziehen, um sich der Umsetzung der Richtlinie zu entziehen.⁸⁷⁸

871 Siehe dazu Kapitel 4: A.

872 Art. 10 Abs. 2 HinSchG; mit Ausnahme der Verordnungsermächtigung in § 41 HinSchG, die gemäß Art. 10 Abs. 1 HinSchG bereits am Tag nach der Verkündung, also am 3.6.2023, in Kraft trat.

873 Streinz, EuropaR, Rn. 498.

874 Vgl. u. a. EuGH, Urt. v. 19.1.1982, Becker, C-8/81, ECLI:EU:C:1982:7, Rn. 25 ff.; EuGH, Urt. v. 26.2.1986, Marshall, C-152/84, ECLI:EU:C:1986:84, Rn. 46 ff.; Haratsch/Koenig/Pechstein, EuropaR, Rn. 372 f.; Geismann, in: Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 288 AEUV, Rn. 48.

875 Haratsch/Koenig/Pechstein, EuropaR, Rn. 374 f.; Streinz, EuropaR, Rn. 499 f.

876 EuGH, Urt. v. 8.10.1987, Kolpinghuis Nijmegen, C-80/86, ECLI:EU:C:1987:431, Rn. 9; EuGH, Urt. v. 12.12.2013, Portgás, C-425/12, ECLI:EU:C:2013:829; Rn. 22 ff.; Haratsch/Koenig/Pechstein, EuropaR, Rn. 376; Streinz, EuropaR, Rn. 500.

877 U. a. EuGH, Marshall, ECLI:EU:C:1986:84, Rn. 47 f.; EuGH, Urt. v. 14.7.1994, Faccini Dori, C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292, Rn. 24; Haratsch/Koenig/Pechstein, EuropaR, Rn. 377; Schroeder, in: Streinz, Art. 288 AEUV, Rn. 101.

878 EuGH, Urt. v. 6.5.1980, Kommission/Belgien, C-102/79, ECLI:EU:C:1980:120, Rn. 12; EuGH, Urt. v. 11.8.1995, Kommission/Deutschland, C-433/93, ECLI:EU:C:1995:263, Rn. 24; EuGH, Urt. v. 2.5.1996, Kommission/Deutschland, C-253/95, ECLI:EU:C:1996:188, Rn. 13; EuGH, Urt. v. 20.3.1997, Kommission/Deutschland, C-96/95, ECLI:EU:C:1997:165, Rn. 37; Geismann, in: Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 288 AEUV, Rn. 47.

Da sich die unmittelbare Wirkung weder umgekehrt-vertikal noch horizontal auswirkt, mussten juristische Personen des privaten Sektors keine unmittelbare Wirkung der Implementierungspflichten und Schutzregelungen fürchten.⁸⁷⁹ Juristische Personen des öffentlichen Sektors waren hingegen als staatliche Akteure von der unmittelbaren Wirkung der inhaltlich hinreichend genauen und unbedingten Vorgaben zu den internen Meldestellen betroffen.⁸⁸⁰ Eine unmittelbare Wirkung der Regelungen zu den externen Meldestellen war nicht anzunehmen, da der nationale Gesetzgeber die externen Meldestellen benennen musste und ihm dahingehend ein Umsetzungsspielraum zustand.⁸⁸¹

2. Richtlinienkonforme Auslegung

Arbeitnehmer konnten jedoch von den Schutzregelungen der HinSchRL im Wege einer richtlinienkonformen Auslegung der bestehenden nationalen Normen (z. B. §§ 241 Abs. 2, 612a BGB) profitieren.⁸⁸² Die unionsrechtskonforme Auslegung, die den innerstaatlichen Stellen obliegt, ist die aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts erforderliche Auslegung des nationalen Rechts in Übereinstimmung mit dem unmittelbar wirkenden Unionsrecht, also mit Primärrecht, Verordnungen und unmittelbar wirkenden Richtlinienvorschriften.⁸⁸³ Bei mehreren Deutungsmöglichkeiten müssen die innerstaatlichen Stellen der Auslegung den Vorzug gewähren, die dem Unionsrecht entspricht.⁸⁸⁴ Die richtlinienkonforme Auslegung ist ein Unterfall der unionsrechtskonformen Auslegung, welche gerade nicht die unmittelbare Wirkung einer Richtlinienvorschrift und den damit einhergehenden Anwendungsvorrang voraussetzt.⁸⁸⁵ Nur sofern die Richtlinienvorgabe und das nationale Recht nicht miteinander harmonisieren, ist das mitgliedstaatliche Recht richtlinienkonform auszulegen oder sogar fortzubilden.⁸⁸⁶ Auch wenn weder die richtlinienkonforme Auslegung noch die richtlinienkonforme Rechtsfortbildung möglich ist, bleibt die Vorschrift mangels Anwendungsvorrang der Richtlinie weiterhin anwendbar.⁸⁸⁷ Es drohen jedoch die Folgen der nicht ordnungsgemäßen Richtlinienumsetzung,⁸⁸⁸

879 *Feldner/Merget*, LTO II.1.2022; *Gerdemann*, NJW 2021, 3489 (3491).

880 *Feldner/Merget*, LTO II.1.2022; *Gerdemann*, NJW 2021, 3489 (3491 f.); *Gerdemann*, NVwZ 2021, 1721 (1722 ff.).

881 *Feldner/Merget*, LTO II.1.2022; *Gerdemann*, NJW 2021, 3489 (3491); a. A. *Rochow*, Verfassungsblog II.1.2022.

882 *Feldner/Merget*, LTO II.1.2022; *Gerdemann*, NJW 2021, 3489 (3493 f.).

883 *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuropaR, Rn. 187; *Höpfner/Rüthers*, AcP 2009, 1 (23).

884 EuGH, Urt. v. 4.2.1988, *Murphy*, C-157/86, ECLI:EU:C:1988:62, Rn. II; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuropaR, Rn. 188; *Höpfner/Rüthers*, AcP 2009, 1 (24 f.).

885 *Jarass*, EuR 1991, 211 (223); *Roth/Jopen*, in: Europäische Methodenlehre, § 13, Rn. 9; *Satzger*, in: Europäisches StrafR, § 9, Rn. 50; *Schroeder*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 110, 112.

886 *Canaris*, in: FS Bydliniski, 47 (80 ff.); *Reimer*, Juristische Methodenlehre, Rn. 659.

887 *Höpfner/Rüthers*, AcP 2009, 1 (25); *Roth/Jopen*, in: Europäische Methodenlehre, § 13, Rn. 9.

888 *Höpfner/Rüthers*, AcP 2009, 1 (25). Zu den Folgen nicht ordnungsgemäßer Richtlinienumsetzung siehe nachfolgend Kapitel 3: A. X. 3. und Kapitel 3: A. X. 4.

weswegen der Gesetzgeber die Vorschrift korrigieren sollte.⁸⁸⁹ Die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung beginnt mit dem Ablauf der Umsetzungsfrist⁸⁹⁰ und beschränkt sich auf den Anwendungsbereich der Richtlinie⁸⁹¹.

3. Staatshaftungsanspruch

Wird das Schutzniveau der Richtlinie durch die unmittelbare Wirkung oder die richtlinienkonforme Auslegung nicht erreicht, kann der Bürger im Wege des Staatshaftungsanspruchs nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG vom Staat Schadensersatz wegen nicht ordnungsgemäßer Richtlinienumsetzung verlangen.⁸⁹² Voraussetzungen sind, dass die Umsetzungsfrist abgelaufen ist, die nicht ordnungsgemäß umgesetzte Richtlinie dem Einzelnen Rechte verleiht, der Inhalt der Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden kann und dem Geschädigten durch den Verstoß des Staates gegen die Umsetzungspflicht ein kausaler Schaden entstanden ist.⁸⁹³ Abhängig vom jeweiligen Einzelfall stünde der hinweisgebenden Person ein Staatshaftungsanspruch zu, sodass sie etwa Lohnersatz bei Kündigung oder Schmerzensgeld bei Mobbing verlangen könnte.⁸⁹⁴

4. Vertragsverletzungsverfahren

Außerdem können sowohl die Kommission gemäß Art. 258 AEUV als auch jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 259 AEUV ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den säumigen Mitgliedstaat einleiten.⁸⁹⁵ Die Kommission machte von ihrer Möglichkeit des Vertragsverletzungsverfahrens Gebrauch und leitete das entsprechende Verfahren am 27. Januar 2022 unter anderem gegen Deutschland ein.⁸⁹⁶ Die Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland reichte sie am 14. März 2023 beim EuGH ein.⁸⁹⁷

889 *Canaris*, in: FS Bydlinski, 47 (102); *Reimer*, Juristische Methodenlehre, Rn. 661.

890 EuGH, Urt. v. 4.7.2006, Adeneler u. a., C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, Rn. 115; EuGH, Urt. v. 23.4.2009, Angelidaki u. a., C-378/07, ECLI:EU:C:2009:250, Rn. 201; *Geismann*, in: Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 288 AEUV, Rn. 55; *Gundel*, in: Frankfurter Kommentar, Art. 288 AEUV, Rn. 64.

891 *Canaris*, in: FS Bydlinski, 47 (74); *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuropaR, Rn. 385; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, Art. 288 AEUV, Rn. 85.

892 *Höpfner*, in: EuArbRK, Art. 288 AEUV, Rn. 88; *Vedder*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Art. 288 AEUV, Rn. 46.

893 EuGH, Urt. v. 19.11.1991, Francovich, C-6/90, ECLI:EU:C:1991:428, Rn. 39 f.

894 *Gerdemann*, NJW 2021, 3489 (3494); *Rochow*, Verfassungsblog 11.1.2022.

895 *Höpfner*, in: EuArbRK, Art. 288 AEUV, Rn. 91 f.

896 Vertragsverletzungsverfahren INFR(2022)0052, Beschl. v. 27.1.2022, Aufforderungsschreiben Art. 258–260 Abs. 3 AEUV.

897 Klage eingereicht am 14.3.2023 – Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland (Rechtssache C-149/23) (2023/C 155/55), ABl. C 155 v. 2.5.2023, S. 43.

XI. Zwischenergebnis

Die HinSchRL betrachtet das Thema „Whistleblowing“ auf Unionsebene ganzheitlich, indem sie in den privaten und öffentlichen Sektor eingreift und sowohl interne als auch externe Meldestellen vorsieht. Die strengeren Schutzbestimmungen der im Anhang Teil II der HinSchRL genannten bereichsspezifischen Vorschriften (z. B. anonymer Meldekanal) werden durch die Mindeststandards der HinSchRL ergänzt, sodass die bereichsspezifisch Verpflichteten sowohl die Vorgaben der HinSchRL als auch die darüber hinausgehenden Anforderungen der bereichsspezifischen Regelung erfüllen und einheitliche Meldestellen implementieren müssen. Bereichsspezifische Unionsvorschriften, die nicht dem Anhang Teil II der HinSchRL bzw. den Bereichen Finanzdienstleistungen, Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Verkehrssicherheit oder Umweltschutz zugeordnet werden können, sowie bereichsspezifische Vorschriften ohne unionsrechtlichen Hintergrund bleiben hingegen grundsätzlich von der HinSchRL unberührt und sind neben der HinSchRL anwendbar.⁸⁹⁸

Juristische Personen des privaten Sektors mit grundsätzlich mindestens 50 Beschäftigten und grundsätzlich alle juristischen Personen des öffentlichen Sektors müssen interne Meldestellen einrichten. Juristische Personen des privaten Sektors, die bereits durch eine bereichsspezifische Unions- oder Umsetzungsvorschrift zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet waren, müssen unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl eine interne Meldestelle im Sinne der HinSchRL und der spezifischen Anforderungen der bereichsspezifischen Vorschrift zur Verfügung stellen. Die Verpflichteten müssen nach der HinSchRL zumindest ihren Arbeitnehmern und Beamten die persönliche, schriftliche und/oder mündliche Meldung ermöglichen sowie eine strukturierte Entgegennahme der Meldung und angemessene Folgemaßnahmen mithilfe von unparteiischem Personal gewährleisten. Die internen Meldestellen müssen den hinweisgebenden Personen nach sieben Tagen eine Eingangsbestätigung und nach drei Monaten eine Rückmeldung über die geplanten und bereits ergriffenen Folgemaßnahmen zukommen lassen. Folgemaßnahmen sind die Stichhaltigkeitsprüfung und Maßnahmen, mit denen gegen den Verstoß vorgegangen wird (z. B. interne Untersuchungen).

Parallel dazu benennen die Mitgliedstaaten Behörden als externe Meldestellen, die hinweisgebenden Personen die persönliche, schriftliche und mündliche externe Meldung mithilfe von geschultem Personal ermöglichen. Der externe Meldeprozess setzt im Vergleich zum internen Meldeprozess zusätzlich voraus, dass die Behörden den hinweisgebenden Personen auch das abschließende Ergebnis der ausgelösten Untersuchungen mitteilen.

⁸⁹⁸ Zu den Ausnahmen siehe Kapitel 3: B. IV. 1.; Kapitel 3: B. V. 1. und Kapitel 3: C. V. 1.

Hinweisgeber im Sinne der HinSchRL ist jede natürliche Person, die im privaten oder öffentlichen Sektor tätig ist und im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangte Informationen meldet oder offenlegt. Der weite persönliche Anwendungsbereich erfasst baldige, aktuelle und ehemalige Arbeitnehmer, Beamte, Richter, Soldaten, Selbstständige, Anteilseigner, Organmitglieder, Freiwillige und Praktikanten eines Beschäftigungsgebers unabhängig von den Hierarchiestufen und Aufgabebereichen sowie die Beschäftigten von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten. Die Personen sind zur Meldung berechtigt, aber nicht verpflichtet. Daneben können natürliche und juristische Personen, die mit der hinweisgebenden Person in Verbindung stehen oder sie unterstützen, vom Schutz der HinSchRL profitieren.

Hinweisgebende Personen können tatsächliche und potenzielle rechtswidrige und missbräuchliche Handlungen und Unterlassungen aller Personengruppen im beruflichen Kontext melden. Durch die begrenzten Rechtssetzungskompetenzen der EU beschränkt sich der sachliche Anwendungsbereich auf Verstöße gegen ausgewählte Unionsrechtsakte aus bestimmten Bereichen (z. B. öffentliches Auftragswesen oder Verbraucherschutz) und gilt ausdrücklich nicht im Bereich der nationalen Sicherheit. Der Unionsgesetzgeber räumt den Mitgliedstaaten jedoch ausdrücklich die Möglichkeit ein, den sachlichen Anwendungsbereich zu erweitern.

Die HinSchRL ordnet unter Androhung von Sanktionen an, dass die Identität der hinweisgebenden Person grundsätzlich vertraulich zu behandeln ist. Das Vertraulichkeitsgebot erstreckt sich auch auf die Dokumentation der internen und externen Meldungen durch die Meldestellen. Die Dokumente dürfen nicht länger aufbewahrt werden, als es im Hinblick auf die Verpflichtungen aus der HinSchRL erforderlich und verhältnismäßig ist. Die externen Meldestellen müssen zudem gewährleisten, dass auch die Identität der gemeldeten Person während einer Untersuchung geschützt bleibt. Die Identität der hinweisgebenden Person darf ausnahmsweise offengelegt werden, wenn es im Rahmen von Untersuchungen durch nationale Behörden oder von Gerichtsverfahren oder zu Wahrung der Verteidigungsrechte der gemeldeten Person notwendig und verhältnismäßig ist.

Bei anonymen Meldungen bleibt der Unionsgesetzgeber zurückhaltend und stellt es den Mitgliedstaaten frei, Beschäftigungsgeber und die zuständigen Behörden zur Entgegennahme und Weiterverfolgung anonymer Meldungen zu verpflichten.

Unabhängig von der jeweiligen Motivlage genießen den Schutz der HinSchRL hinweisgebende Personen, die im Zeitpunkt der Meldung gutgläubig handeln und Informationen über Verstöße im Sinne des Zwei-Stufen-Modells einer internen oder externen Meldestelle melden oder unter besonderen Voraussetzungen offenlegen. Repressalien gegen hinweisgebende Personen sind verboten, werden sanktioniert und müssen für die hinweisgebende Person einen materiellen und immateriellen

Schadensersatzanspruch zur vollständigen Wiedergutmachung des Schadens begründen. Die geschützte hinweisgebende Person verletzt durch die Meldung grundsätzlich keine Offenlegungsbeschränkungen und kann auch für die Informationsbeschaffung nicht rechtlich verantwortlich gemacht werden, sofern die Beschaffung oder der Zugriff keine eigenständigen Straftaten darstellen. Die hinweisgebende Person muss für diese Haftungserleichterungen entgegen dem Wortlaut von Art. 22 Abs. 2 und 7 HinSchRL nicht zusätzlich hinreichenden Grund zu der Annahme gehabt haben, dass die Meldung der Informationen für die Aufdeckung des Verstoßes notwendig war, da die hinweisgebende Person ohnehin nur Informationen über Verstöße im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. a i. V. m. Art. 5 Nr. 2 HinSchRL melden darf. Außerdem profitiert die hinweisgebende Person von einer Beweislastumkehr, sodass in behördlichen und gerichtlichen Verfahren zu ihren Gunsten vermutet wird, dass die Benachteiligung wegen der Meldung gegen sie ergriffen wurde bzw. nicht gerechtfertigt ist. Darüber hinaus verlangt der Unionsgesetzgeber Rechtsbeihilfe, Prozesskostenhilfe sowie Beratungs- und Unterstützungsangebote seitens der Behörden. Der Unionsgesetzgeber regt außerdem an, dass die Mitgliedstaaten finanzielle Hilfen und psychologische Betreuungsangebote im Rahmen gerichtlicher Verfahren für hinweisgebende Personen schaffen. Finanzielle Anreize in Form von Belohnungszahlungen oder Prämien sind in der HinSchRL nicht vorgesehen.

Wissentlich falsche Meldungen sind zu sanktionieren; zudem steht der gemeldeten Personen in diesen Fällen ein Schadensersatzanspruch zu. Außerdem sind die rechtsstaatlich gebotenen Rechte der gemeldeten Person zu wahren.

Die Frist für die Umsetzung der HinSchRL lief am 17. Dezember 2021 ab. Da Deutschland bis zu diesem Tag kein Umsetzungsgesetz vorweisen konnte, leitete die Kommission am 27. Januar 2022 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein. Die unmittelbare Wirkung der HinSchRL beschränkte sich auf juristische Personen des öffentlichen Sektors hinsichtlich der Vorgaben zu den internen Meldestellen. Die Schutzregelungen der HinSchRL fanden jedoch im Wege einer richtlinienkonformen Auslegung der bestehenden nationalen Normen (z. B. §§ 241 Abs. 2, 612a BGB) Anwendung. Darüber hinaus ist ein Staatshaftungsanspruch bei kausalen Schäden durch den Verstoß des Staates gegen die Umsetzungspflicht denkbar.

Die Mindeststandards der HinSchRL entsprechen weitgehend den im Grundlagenteil dargestellten Best Practices.⁸⁹⁹ Dahinter zurückbleiben jedoch insbesondere die fehlenden anonymen Meldekanäle, die unzureichenden Regelungen zum Schutz der gemeldeten Person und der beschränkte sachliche Anwendungsbereich. Deutschland ist ein Paradebeispiel dafür, dass die Koordinierung seitens der EU im Bereich des Hinweisgeberschutzes notwendig war – schließlich ist Deutschland trotz

⁸⁹⁹ Siehe die Erläuterungen unter Kapitel I: C.

mehrmaliger völkerrechtlicher Appelle⁹⁰⁰ untätig geblieben und ist nun dazu gezwungen, gesetzliche Regelungen zu schaffen. Zudem kommt international tätigen Organisationen eine länderübergreifende, weitgehend einheitliche Praxis in der EU entgegen.

B. Bereichsspezifische Regelungen zu internen Meldestellen

Nachfolgend werden die Elemente der bereichsspezifischen Unionsvorschriften zu internen Meldestellen analysiert und anhand des erläuterten Konkurrenzverhältnisses⁹⁰¹ in Beziehung zur HinSchRL gesetzt. Die Einteilung ist an die Kategorien des sachlichen Anwendungsbereichs bzw. des Anhangs Teil II der HinSchRL angelehnt. Es werden jedoch auch Vorschriften untersucht, die in der HinSchRL keine Erwähnung finden. Innerhalb der verschiedenen Bereiche erfolgt die Sortierung der Unionsrechtsakte und Umsetzungsnormen chronologisch.

I. Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte

1. Art. 71 Abs. 3 EigKapRL

Die Eigenkapitalrichtlinie vom 26. Juni 2013⁹⁰² (EigKapRL) regelt gemäß ihrem Art. 1 den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten, die Befugnisse und Instrumente für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten durch die zuständigen Behörden sowie die Veröffentlichungspflichten der beaufsichtigenden Behörden. Die Richtlinie wird aufgrund ihrer englischen Bezeichnung „*Capital Requirements Directive IV*“ auch häufig mit CRD IV abgekürzt.

a) Verpflichtete

Kreditinstitute müssen gemäß Art. 71 Abs. 3 UAbs. 1 EigKapRL von den Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, interne Meldestellen einzuführen. Es handelt sich um die erste Regelung zu internen Meldestellen im Bereich der Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte. Kreditinstitute sind Unternehmen, die Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder entgegennehmen und Kredite für eigene Rechnung gewähren sowie grundsätzlich Handel für eigene Rechnung betreiben, die

900 Siehe Fn. 350.

901 Siehe Kapitel 3: A. IX.

902 Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.6.2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. L 176 v. 27.6.2013, S. 338.

Emission von Finanzinstrumenten übernehmen oder Finanzinstrumente mit fester Übernahmeverpflichtung platzieren.⁹⁰³ Ursprünglich umfasste die Verpflichtung aus Art. 71 Abs. 3 UAbs. 1 EigKapRL auch Wertpapierfirmen, indem die EigKapRL sich vor Änderung durch Art. 62 Nr. 2 WertFirmRL gemäß ihrem Art. 1 lit. a. F. auf Kreditinstitute und Wertpapierfirmen bezog. Die separate Verpflichtung für Wertpapierfirmen ist nun u. a. in Art. 22 Abs. 2 WertFirmRL geregelt.⁹⁰⁴

Die Vorgaben in Art. 71 Abs. 2 EigKapRL beziehen sich ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 71 Abs. 1 EigKapRL⁹⁰⁵ („Die in Absatz 1 genannten Mechanismen umfassen zumindest Folgendes: [...]“) und finden somit auf die interne Meldestelle keine Anwendung.⁹⁰⁶

b) Hinweisgebende Person

Meldeberechtigt sind gemäß Art. 71 Abs. 3 UAbs. 1 EigKapRL die Mitarbeiter der Kreditinstitute. Eine Meldepflicht sieht die Vorschrift durch den Wortlaut „melden können“ nicht vor.

c) Meldegegenstand

Das Verfahren muss gemäß Art. 71 Abs. 3 UAbs. 1 EigKapRL die Meldung von Verstößen ermöglichen; näher wird der Begriff „Verstöße“ nicht definiert.

In Art. 71 Abs. 1 EigKapRL konkretisiert der Unionsgesetzgeber in Bezug auf die externen Meldestellen, dass die Behörden die Meldung von Verstößen gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der EigKapRL und gegen die Kapitaladäquanzverordnung⁹⁰⁷ (KapAdVO) ermöglichen müssen. Mangels Einschränkung in Art. 71 Abs. 3 UAbs. 1 EigKapRL liegt die Vermutung nahe, dass intern jegliche Verstöße gemeldet werden können. Der Verstößbegriff kann jedoch wegen der beschränkten Rechtssetzungskompetenz der EU nicht uferlos zu verstehen sein,⁹⁰⁸ sodass davon auszugehen ist, dass sich auch die interne Meldung nur auf die Meldung von Verstößen gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der EigKapRL und gegen die KapAdVO bezieht.

903 Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 EigKapRL i. V. m. Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 KapAdVO i. V. m. Anhang I Abschn. A Nr. 3 und 6 der FinMarktRL-II.

904 Siehe Kapitel 3: B. I. 12.

905 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 1.

906 A. A. Fest, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 60 f.; Gerdemann, NZA-Beilage 2020, 43 (Fn. 13).

907 Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.6.2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012, ABl. L 176 v. 27.6.2013, S. 1.

908 Siehe dazu Kapitel 1: D. I. Für die EigKapRL stützt sich der Unionsgesetzgeber gemäß dem ersten Bezugsvermerk auf Art. 53 Abs. 1 AEUV.

In Art. 71 Abs. 1 EigKapRL differenziert der Unionsgesetzgeber hinsichtlich der externen Meldestellen zudem ausdrücklich zwischen drohenden und tatsächlichen Verstößen. Dieser Zusatz wurde vom Europäischen Parlament gefordert,⁹⁰⁹ da der Richtlinienvorschlag der Kommission auch im Hinblick auf die externen Meldestellen nur den Terminus „Verstöße“ vorsah.⁹¹⁰ Für die internen Meldestellen setzte sich das Europäische Parlament nicht für diese Konkretisierung ein,⁹¹¹ sodass die interne Meldung drohender Verstöße möglicherweise nicht vom Unionsgesetzgeber gewollt war.

Im Rahmen der teleologischen Auslegung ist das vom EuGH aus dem Völkerrecht übernommene Gebot der praktischen Wirkung (*effet utile*) zu beachten, wonach eine Norm so auszulegen ist, dass sie ihre volle Wirksamkeit entfalten kann.⁹¹² Hierbei ist darauf zu achten, dass nicht allein das Regelungsziel der Verordnung oder Richtlinie, sondern der konkreten Vorschrift ermittelt wird⁹¹³ und dass bei gegenläufigen Interessen nicht nur eindimensional die Interessen einer Seite berücksichtigt werden⁹¹⁴. Eine Beschränkung auf tatsächliche Verstöße im Rahmen von internen Meldestellen wäre sowohl für die Kreditinstitute als auch für die hinweisgebenden Mitarbeiter aus teleologischer Sicht im Sinne des *effet utile* nicht zielführend. Schließlich möchten sowohl die Geschäftsleitung als auch die Mitarbeiter präventiv gegen drohende Verstöße vorgehen können. Diesem Bedürfnis entspricht auch die Regelung des Art. 74 Abs. 1 UAbs. 1 EigKapRL, welcher Kreditinstitute im Sinne eines wirksamen Risikomanagements zur Einführung wirksamer Verfahren zur Meldung tatsächlicher und potenzieller künftiger Risiken verpflichtet.

Insbesondere im Kapitalmarktrecht können außerdem Leitlinien und Empfehlungen der europäischen Aufsichtsbehörden zu beachten sein, da diese die Anwendung des Unionsrechts und die Aufsichtspraktiken innerhalb des europäischen Finanzaufsichtssystems angleichen sollen.⁹¹⁵ So sieht auch die Europäische Bankenaufsicht

909 Europäisches Parlament, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, Amendments 37–379 on the proposal for a directive (COM(2011)0453 – C7–0210/2011 – 2011/0203(COD)), PE483.816v01–00, 7.3.2012, S. 86.

910 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats, KOM(2011) 453 endg. v. 20.7.2011, S. 79.

911 Vgl. Europäisches Parlament, PE483.816v01–00, S. 87.

912 Z. B. EuGH, Urt. v. 4.12.1974, Van Duyn, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133, Rn. 12; EuGH, Urt. v. 19.11.1991, Francovich, C-6/90, ECLI:EU:C:1991:428, Rn. 32; Mayer, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 19 EUV, Rn. 57; Schwarze/Wunderlich, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, Art. 19 EUV, Rn. 38; Wegener, in: Caliess/Ruffert, Art. 19 EUV, Rn. 32.

913 Herresthal, ZEuP 2009, 598 (603 f.).

914 Vgl. Riesenhuber, in: Europäische Methodenlehre, § 10, Rn. 42 f.

915 Vgl. Kalss, in: Europäische Methodenlehre, § 18, Rn. 14, 29.

(EBA) in ihren Leitlinien zur internen Governance in Bezug auf die EigKapRL die interne Meldung von potenziellen und tatsächlichen Verstößen vor.⁹¹⁶

Folglich sind die Kreditinstitute von den Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, interne Meldestellen einzurichten, die auch die Meldung drohender Verstöße ermöglichen.⁹¹⁷ In Verfahren vor dem EuGH fällt auf, dass die unionsrechtliche Rechtsprache im Vergleich zur nationalen Rechtsprache nicht so ausgefeilt ist.⁹¹⁸ Ist der Wille des Normsetzers erkennbar und hat sich der Normsetzer nur unzutreffend ausgedrückt, muss der Rechtsanwender das Redaktionsversehen ignorieren und entsprechend korrigierend auslegen.⁹¹⁹

d) Meldeprozess

Den Mitarbeitern muss gemäß Art. 71 Abs. 3 UAbs. 1 EigKapRL ein spezieller, unabhängiger und autonomer Kanal zur Verfügung gestellt werden. Die für den Kanal verantwortliche Stelle muss also spezifisch für die Meldungen zuständig sein, institutionell weitgehend selbstständig arbeiten und im Einzelfall frei von Weisungen agieren können.⁹²⁰

Ein solcher Kanal kann gemäß Art. 71 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EigKapRL auch durch entsprechende Vereinbarungen der Sozialpartner bereitgestellt werden. Das Europäische Parlament verwies im Gesetzgebungsverfahren auf bereits etablierte Verfahren, bei denen gewählte Gewerkschaftsvertreter im Rahmen des internen Meldeprozesses als Mittelspersonen auftreten.⁹²¹

Die internen Meldestellen müssen im Gegensatz zu den externen Meldestellen kein spezielles Verfahren für den Empfang und die Weiterverfolgung der Meldungen vorsehen; Art. 71 Abs. 2 lit. a EigKapRL findet mangels Verweises in Art. 71 Abs. 3 HinSchRL keine Anwendung auf die interne Meldestelle.

e) Vertraulichkeit und Schutzregelungen?

Die zuständigen Behörden müssen gemäß Art. 71 Abs. 2 lit. b, c und d EigKapRL bei ihren externen Meldestellen darauf achten, dass sie hinweisgebende Mitarbeiter angemessen schützen, den Schutz der personenbezogenen Daten der hinweisgebenden

916 EBA, Leitlinien zur internen Governance, EBA/GL/2021/05, 2.7.2021, Rn. 132.

917 So auch in Bezug auf § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG *Renz/Rohde-Liebenau*, BB 2014, 692 (694).

918 *Höpfner/Rüthers*, AcP 2009, 1 (10); *Riesenhuber*, System und Prinzipien, S. 180; *Riesenhuber*, in: Europäische Methodenlehre, § 10, Rn. 14.

919 *Reimer*, Juristische Methodenlehre, Rn. 608.

920 Vgl. *Pohlmann*, in: *Kaulbach/Bähr/Pohlmann*, § 23 VAG, Rn. 106.

921 Europäisches Parlament, PE483.816v01-00, S. 87.

und gemeldeten Person im Sinne der DSGVO⁹²² gewährleisten und grundsätzlich die Vertraulichkeit gegenüber der hinweisgebenden Person sicherstellen.⁹²³ In Bezug auf die internen Meldestellen heißt es in Art. 71 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 EigKapRL: „Dabei wird derselbe Schutz wie in Absatz 2 Buchstabe b, c und d gewährt.“ Fraglich ist, ob die Anforderungen in Art. 71 Abs. 2 lit. b, c und d EigKapRL generell für die internen Meldestellen der Kreditinstitute gelten oder nur auf solche der Sozialpartner anwendbar sind:

Personen sind auch bei einer internen Meldung schutzbedürftig, weswegen Kreditinstitute den genannten Maßnahmen ebenso nachkommen sollten. Diese Wertung entspricht auch dem Willen des Europäischen Parlaments, das bei dem Vorschlag der Regelung des Art. 71 Abs. 3 UAbs. 2 EigKapRL keine systematische Zäsur durch die Unterteilung in Unterabsätze vorsah; die Pflicht zur Beachtung der Schutzvorschriften sollte ohne Unterabsatz im dritten Satz des dritten Absatzes folgen.⁹²⁴ Außerdem forderte das Europäische Parlament in der Begründung des Vorschlags, dass auch intern meldenden Mitarbeitern voller Schutz gewährt wird.⁹²⁵

Das Wort „dabei“ und die systematische Stellung des Verweises im selben Unterabsatz legt jedoch nahe, dass die Schutzvorkehrungen nur von Sozialpartnern beachtet werden müssen. Es lässt sich argumentieren, dass an einen internen Meldekanal, der von einer übergeordneten Organisation für mehrere Kreditinstitute zur Verfügung gestellt wird, aufgrund der zu externen Meldekanälen vergleichbaren Situation dieselben Anforderungen zu stellen sind. Zudem beschränkt die deutlich jüngere WertFirmRL, die sich mit ihren Anforderungen in Art. 22 Abs. 2 WertFirmRL an Wertpapierfirmen richtet, die zusätzlichen Vorgaben aus Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b, c und d WertFirmRL ausdrücklich auf die Meldekanäle der Sozialpartner.⁹²⁶ Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass die Zäsur durch die Unterabsätze vom Unionsgesetzgeber in Art. 71 Abs. 3 EigKapRL bewusst vorgenommen worden ist und die Anforderungen des Art. 71 Abs. 2 lit. b, c und d EigKapRL nur von den Sozialpartnern zu beachten sind.⁹²⁷

922 Die in Art. 71 Abs. 2 lit. c EigKapRL vermerkte Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 v. 23.11.1995, S. 31, wurde durch die DSGVO aufgehoben.

923 Siehe näher dazu Kapitel 3: C. I. 1. e) und Kapitel 3: C. I. 1. f).

924 Europäisches Parlament, PE483.816v01-00, S. 87.

925 Europäisches Parlament, PE483.816v01-00, S. 87.

926 Siehe Kapitel 3: B. I. 12. d).

927 A. A. Baranowski/Gaßl, CB 2018, 271 (273); Braun, in: Fischer/Schulte-Mattler, § 25a KWG, Rn. 688, die jedoch nicht zwischen der internen und externen Meldestelle differenzieren und Art. 71 Abs. 2 EigKapRL in Gänze auf die interne Meldestelle anwenden, sowie Fest, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 60 f.; Gerdemann, NZA-Beilage 2020, 43 (Fn. 13).

f) Verhältnis zur HinSchRL

Die EigKapRL ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. v aufgeführt, sodass das beschriebene Konkurrenzverhältnis Anwendung findet. Die Regelungen der EigKapRL sind nicht spezifisch im Verhältnis zur HinSchRL – der spezielle, unabhängige und autonome Meldekanal entspricht den Anforderungen der HinSchRL und auch Art. 8 Abs. 5 S. 1 HinSchRL erlaubt die Ausgliederung des Meldekanals an externe Dritte. Die KapAdVO ist als Meldegegenstand auch von Teil I des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. B Ziff. xx erfasst.

Die Vorschrift des Art. 71 Abs. 3 EigKapRL hat somit grundsätzlich keine eigenständige Bedeutung. Entscheidend ist allein, dass Kreditinstitute gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der HinSchRL implementieren bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

2. Art. 30e Abs. 3 AbPrüfRL

Die Abschlussprüferrichtlinie vom 17. Mai 2006⁹²⁸ (AbPrüfRL) regelt gemäß ihrem Art. 1 die Abschlussprüfung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Abschlusses sowie die Bestätigung der jährlichen und konsolidierten Nachhaltigkeitsberichterstattung.

a) Verpflichtete

Seit Änderung durch die Vierte Abschlussprüferrichtlinie vom 16. April 2014⁹²⁹ (AbPrüfRL-IV) müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 30e Abs. 3 AbPrüfRL dafür sorgen, dass Prüfungsgesellschaften interne Meldestellen implementieren. Prüfungsgesellschaften sind gemäß Art. 2 Nr. 3 AbPrüfRL juristische Personen oder sonstige Einrichtungen gleich welcher Rechtsform, die von den zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats nach der AbPrüfRL für die Durchführung von Abschlussprüfungen und gegebenenfalls für die Bestätigung der Nachhaltigkeitsberichterstattung zugelassen wurden.

928 Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.5.2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG des Rates, ABl. L 157 v. 9.6.2006, S. 87.

929 Richtlinie 2014/56/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, ABl. L 158 v. 27.5.2014, S. 196.

Die Vorgaben in Art. 30e Abs. 2 AbPrüfRL beziehen sich ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 30e Abs. 1 AbPrüfRL⁹³⁰ („Die in Absatz 1 genannten Mechanismen umfassen zumindest Folgendes: [...]“) und finden somit auf die interne Meldestelle keine Anwendung.

b) Hinweisgebende Person

Die interne Meldung muss für die Mitarbeiter der Prüfungsgesellschaft möglich sein. Eine Meldepflicht ist aufgrund des Wortlauts „melden können“ nicht vorgesehen.

c) Meldegegenstand

Der Meldegegenstand beschränkt sich auf potenzielle und tatsächliche Verstöße gegen die AbPrüfRL und die Abschlussprüferverordnung⁹³¹ (AbPrüfVO).

d) Meldeprozess

Die Prüfungsgesellschaften müssen eigens für die interne Meldung geschaffene Informationswege zur Verfügung stellen.

e) Verhältnis zur HinSchRL

Die AbPrüfRL ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. iii aufgeführt, sodass das erläuterte Konkurrenzverhältnis gilt. Die allgemeinen Anforderungen des Art. 30e Abs. 3 AbPrüfRL sind nicht spezifischer als die Regelungen der HinSchRL. Die Vorschrift ist mithin neben der HinSchRL grundsätzlich bedeutungslos. Festzuhalten ist jedoch, dass Prüfungsgesellschaften gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der HinSchRL implementieren bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

3. Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO

Die Marktmissbrauchsverordnung vom 16. April 2014⁹³² (MarktMissVO) schafft gemäß ihrem Art. 1 einen gemeinsamen Rechtsrahmen für Insidergeschäfte, die un-

930 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 2.

931 Verordnung (EU) Nr. 537/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/909/EG der Kommission, ABl. L 158 v. 27.5.2014, S. 77.

932 Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen

rechtmäßige Offenlegung von Insiderinformationen und Marktmanipulation sowie für Maßnahmen zur Verhinderung von einem solchen Marktmissbrauch, um die Integrität der Finanzmärkte in der Union sicherzustellen und den Anlegerschutz und das Vertrauen der Anleger in diese Märkte zu stärken. Die Verordnung wird aufgrund ihrer englischen Bezeichnung „*Market Abuse Regulation*“ häufig mit MAR abgekürzt.

a) Verpflichtete

Arbeitgeber, die in Bereichen tätig sind, die durch Finanzdienstleistungsregulierung geregelt werden, müssen von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO verpflichtet werden, interne Meldestellen zu implementieren. Es handelt sich um eine sogenannte „hinkende Verordnung“.⁹³³

Die Vorgaben in Art. 32 Abs. 2 MarktMissVO beziehen sich ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 32 Abs. 1 MarktMissVO⁹³⁴ („Die in Absatz 1 genannten Mechanismen umfassen zumindest Folgendes: [...]“) und gelten somit nicht für die interne Meldestelle.⁹³⁵

b) Hinweisgebende Person

Die interne Meldestelle soll sich an die Mitarbeiter der Verpflichteten richten. Eine Meldepflicht sieht Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO durch die Formulierung „melden können“ nicht vor.

c) Meldegegenstand

Der Meldegegenstand beschränkt sich in Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO auf Verstöße gegen die MarktMissVO. Auch hier ist fraglich, ob die Mitarbeiter intern potenzielle Verstöße melden dürfen.⁹³⁶ In Bezug auf die externen Meldestellen unterscheidet der Unionsgesetzgeber in Art. 32 Abs. 1 MarktMissVO zwischen tatsächlichen und möglichen Verstößen. Aufgrund dieses systematischen Vergleichs könnte angenommen werden, dass potenzielle Verstöße intern mangels Erwähnung gerade nicht gemeldet werden können. Allerdings würde eine solche Beschränkung dem Sinn und Zweck interner Meldestellen widersprechen. Wäre die Meldung möglicher

Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission, ABl. L 173 v. 12.6.2014, S. 1.

933 Zum Begriff siehe Kapitel 1: D. II.

934 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 3.

935 Vgl. *Bekritsky*, in: BeckOK WpHR, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 33; *Helm*, BB 2018, 1538 (1540); a. A. *Fest*, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 60 f.

936 Siehe bereits Kapitel 3: B. I. 1. c).

Verstöße untersagt, dürften Mitarbeiter ihre Beobachtungen erst kundtun, sobald der Verstoß eingetreten ist und sie von dessen Vorliegen überzeugt sind. Ein solches Szenario würde dem Unternehmen die Möglichkeit nehmen, präventiv gegen einen drohenden Verstoß vorzugehen und den Schaden abzuwenden. Dies kann vom Unionsgesetzgeber nicht gewollt sein, sodass die Vorschrift im Sinne des *effet utile* teleologisch dahingehend auszulegen ist, dass Mitarbeiter intern sowohl tatsächliche als auch mögliche Verstöße melden können.⁹³⁷

d) Meldeprozess

Die Vorschrift sieht nur vor, dass die Arbeitgeber angemessene interne Verfahren zur Meldung einrichten.

e) Finanzielle Anreize?

In Art. 32 Abs. 4 MarktMissVO wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, hinweisgebenden Personen im Einklang mit dem nationalen Recht für eine Meldung finanzielle Anreize zu gewähren. Die hinweisgebende Person soll allerdings nur dann einen Anspruch auf den finanziellen Anreiz haben, wenn sie nicht gesetzlich oder vertraglich zur Meldung der Informationen verpflichtet ist und neue Informationen meldet, die wegen eines Verstoßes gegen die MarktMissVO zur Verhängung einer verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktion oder einer Verwaltungsmaßnahme führen. Die systematische Stellung der Anreizregelung in Art. 32 Abs. 4 MarktMissVO lässt vermuten, dass sie sowohl auf die intern gemäß Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO als auch extern gemäß Art. 32 Abs. 1 und 2 MarktMissVO meldenden Personen Anwendung findet. Ein finanzieller Anreiz kann für eine Person sowohl hinsichtlich der externen als auch der internen Meldung motivierend wirken,⁹³⁸ sodass es der Sinn und Zweck der Anreizregelung erlauben würde, sie auf beide Arten von Meldungen anzuwenden. Allerdings ist die Anreizregelung an eine Sanktion oder Verwaltungsmaßnahme geknüpft, die nur von den zuständigen Behörden ergriffen werden kann.⁹³⁹ Beschäftigungsgeber wollen mithilfe interner Meldestellen gerade vermeiden, dass Behörden oder die Öffentlichkeit von einem Verstoß erfahren.⁹⁴⁰ Die Voraussetzungen für die Zahlung eines Anreizes können bei internen Meldungen mithin regelmäßig nicht erfüllt werden. Zudem ist die

937 So auch *Bekritsky*, in: BeckOK WpHR, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 32; *Kumpan/Misterek*, in: Schwark/Zimmer, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 16; *Spoerr*, in: Assmann/Schneider/Mülbart, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 23; in Bezug auf § 25a Abs. 1 S. 6 Nr. 3 KWG *Benzler/Krieger*, in: Handbuch Bankenaufsichtsrecht, § 11, Rn. 125; *Renz/Rohde-Liebenau*, BB 2014, 692 (694).

938 Siehe dazu Kapitel I: C. VIII.

939 Vgl. etwa Art. 30 Abs. 1 MarktMissVO.

940 Siehe dazu Kapitel I: B. I. 1.

interne Meldestelle im Gegensatz zur Anreizregelung in dem Vorschlag der Kommission noch nicht vorgesehen gewesen, weswegen sich die Kommission in ihrer Begründung allein auf Anreize für externe Meldungen bezieht.⁹⁴¹ In ErwG. 74 übernimmt der Unionsgesetzgeber weitgehend die Formulierungen der Kommission. Die Anreizoption beschränkt sich mithin auf die externe Meldung aus Art. 32 Abs. 1 und 2 MarktMissVO.

f) Verhältnis zur HinSchRL

Die MarktMissVO ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. iv aufgeführt, sodass das erläuterte Konkurrenzverhältnis gilt. Die Anforderungen der MarktMissVO sind sehr allgemein gehalten, sodass sie die HinSchRL nicht verdrängen und somit neben der HinSchRL keine Anwendung finden.⁹⁴² Entscheidend ist nur, dass Arbeitgeber in finanzdienstleistungsregulierten Bereichen gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der Anforderungen der HinSchRL implementieren bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

4. Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II

Die Zweite Finanzmarktrichtlinie vom 15. Mai 2014⁹⁴³ (FinMarktRL-II) legt gemäß ihrem Art. 1 Abs. 2 Anforderungen für die Zulassung und Tätigkeit von Wertpapierfirmen, die Erbringung von Wertpapierdienstleistungen oder die Ausübung von Anlagetätigkeiten durch Drittlandfirmen mithilfe einer Zweigniederlassung, die Zulassung und den Betrieb geregelter Märkte und die Überwachung, Zusammenarbeit und Durchsetzung durch die zuständigen Behörden fest. Die Richtlinie wird aufgrund ihrer englischen Bezeichnung „*Markets in Financial Instruments Directive II*“ häufig mit MiFID II abgekürzt.

a) Verpflichtete

Wertpapierfirmen, Marktbetreiber, Wertpapier- oder Nebendienstleistungen erbringende oder Anlagetätigkeiten⁹⁴⁴ ausübende Kreditinstitute und Zweigniederlassungen von Drittlandfirmen sowie gemäß Art. 2 Abs. 3 UAbs. 1 der Finanzmarktverord-

941 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch), KOM(2011) 651 endg. v. 20.10.2011, S. 15, 24, 54.

942 Colneric/Gerdemann, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 79.

943 Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.5.2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (Neufassung), ABl. 2014 L 173 v. 12.6.2014, S. 349.

944 Siehe Art. 4 Abs. 1 Nr. 2 und 3 FinMarktRL-II.

nung⁹⁴⁵ (FinMarktVO) i. V. m. Art. 4 Abs. 1 Nr. 26 i. V. m. 67 Abs. 1 FinMarktRL-II beaufsichtigte genehmigte Veröffentlichungssysteme und genehmigte Meldemechanismen sind gemäß Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II von den Mitgliedstaaten anzuhalten, interne Meldestellen einzurichten. Wertpapierfirmen sind grundsätzlich juristische Personen, die im Rahmen ihrer üblichen beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit gewerbsmäßig eine oder mehrere Wertpapierdienstleistungen für Dritte erbringen und/oder eine oder mehrere Anlagentätigkeiten ausüben.⁹⁴⁶ Marktbetreiber sind Personen, die das Geschäft eines geregelten Marktes verwalten und/oder betreiben und die der geregelte Markt selbst sein kann.⁹⁴⁷ Genehmigte Veröffentlichungssysteme oder „APA“ sind Personen, die gemäß der FinMarktVO die Dienstleistung der Veröffentlichung von Handelsauskünften im Namen von Wertpapierfirmen erbringen.⁹⁴⁸ Genehmigte Meldemechanismen oder „ARM“ sind Personen, die gemäß der FinMarktVO zur Meldung der Einzelheiten zu Geschäften an die zuständigen Behörden oder die ESMA im Namen der Wertpapierfirmen berechtigt sind.⁹⁴⁹ Die Verpflichteten wurden durch Art. 1 Abs. 12 der Richtlinie (EU) 2021/338⁹⁵⁰ angepasst.

Die Vorgaben in Art. 73 Abs. 1 UAbs. 2 FinMarktRL-II beziehen sich durch Wortlaut („Die in Unterabsatz 1 genannten Mechanismen umfassen zumindest Folgendes: [...]“) und Systematik ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 73 Abs. 1 UAbs. 1 FinMarktRL-II⁹⁵¹ und finden somit auf die interne Meldestelle keine Anwendung.⁹⁵²

b) Hinweisgebende Person

Meldeberechtigt sind die Mitarbeiter der verpflichteten Beschäftigungsgeber. Sie sind aufgrund des Wortlauts „melden können“ nicht zur Meldung verpflichtet.

945 Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.5.2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. 2014 L 173 v. 12.6.2014, S. 84.

946 Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 UAbs. 1 FinMarktRL-II.

947 Art. 4 Abs. 1 Nr. 18 FinMarktRL-II.

948 Art. 2 Abs. 1 Nr. 34 FinMarktVO.

949 Art. 2 Abs. 1 Nr. 36 FinMarktVO.

950 Richtlinie (EU) 2021/338 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.2.2021 zur Änderung der Richtlinie 2014/65/EU im Hinblick auf die Informationspflichten, die Produktüberwachung und die Positionslimits sowie der Richtlinien 2013/36/EU und (EU) 2019/878 im Hinblick auf ihre Anwendung auf Wertpapierfirmen, zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung von der COVID-19-Krise, ABl. L 68 v. 26.2.2021, S. 14.

951 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 4.

952 A. A. Fest, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 60 f.

c) Meldegegenstand

Die Regelung in Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II sieht lediglich vor, dass intern die Meldung potenzieller und tatsächlicher Verstöße möglich sein soll. In Art. 73 Abs. 1 FinMarktRL-II wird der Meldegegenstand bei der externen Meldung dahingehend konkretisiert, dass zuständigen Behörden potenzielle und tatsächliche Verstöße gegen die FinMarktVO und die zur Umsetzung der FinMarktRL-II erlassenen nationalen Bestimmungen gemeldet werden können. Fraglich ist mithin, ob die Verstöße sich bei der internen Meldung ebenfalls gegen die genannten Vorschriften zu richten haben.⁹⁵³ Der systematische Vergleich könnte vermuten lassen, dass im Rahmen der internen Meldeverfahren jegliche Verstöße gemeldet werden können. Allerdings geht diese Auslegung nicht mit der beschränkten Rechtssetzungskompetenz der EU einher,⁹⁵⁴ weswegen dem Unionsgesetzgeber ein redaktionelles Versehen unterlaufen sein muss und die Verstöße bei der internen Meldung ebenfalls auf die FinMarktVO und die zur Umsetzung der FinMarktRL-II erlassenen nationalen Bestimmungen zu reduzieren sind.

d) Meldeprozess

Die Organisationen müssen angemessene Meldeverfahren einrichten und dafür einen bestimmten, unabhängigen und eigenständigen Weg für die Meldung organisieren. Die Richtlinie (EU) 2021/338 tauschte durch ihren Art. 1 Abs. 12 den Begriff „speziellen“ gegen das Wort „bestimmten“ in Bezug auf den Meldeweg aus. Unterschiedliche Anforderungen gehen damit jedoch nicht einher; vielmehr handelt es sich um ein redaktionelles Versehen, da es in der englischen und französischen Fassung weiterhin „specific“ bzw. „spécifique“ heißt.

e) Verhältnis zur HinSchRL

Die FinMarktRL-II ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. vi aufgeführt, sodass das beschriebene Konkurrenzverhältnis Anwendung findet. Die Regelungen der FinMarktRL-II gehen nicht über die HinSchRL hinaus;⁹⁵⁵ der spezielle, unabhängige und eigenständige Meldekanal entspricht den Anforderungen der HinSchRL. Die FinMarktVO ist als Meldegegenstand auch von Teil I des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. B Ziff. viii erfasst.

Die Vorschrift des Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II hat somit grundsätzlich keine eigenständige Bedeutung. Entscheidend ist allein, dass Wertpapierfirmen, Marktbetreiber,

953 Ähnlich bereits Kapitel 3: B. I. 1. c).

954 Siehe dazu Kapitel I: D. I. Für die FinMarktRL-II stützt sich der Unionsgesetzgeber gemäß dem ersten Bezugsvermerk auf Art. 53 Abs. 1 AEUV.

955 Colneric/Gerdemann, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 42.

Wertpapier- oder Nebendienstleistungen erbringende oder Anlagetätigkeiten ausübende Kreditinstitute und Zweigniederlassungen von Drittlandfirmen sowie die entsprechenden genehmigten Veröffentlichungssysteme und genehmigten Meldemechanismen gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der HinSchRL einrichten bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

5. Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL

Die OGAW-Richtlinie vom 13. Juli 2009⁹⁵⁶ (OGAW-RL) enthält gemäß ihrem Art. 1 Abs. 1 Vorschriften für die in den Mitgliedstaaten niedergelassenen Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW).

a) Verpflichtete

Die Mitgliedstaaten sollen Verwaltungsgesellschaften, Investmentgesellschaften und Verwahrstellen seit der Fünften OGAW-RL vom 23. Juli 2014⁹⁵⁷ (OGAW-RL-V) gemäß Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL verpflichten, interne Meldestellen einzuführen. Verwaltungsgesellschaften sind Gesellschaften, deren reguläre Geschäftstätigkeit in der Verwaltung von in der Form eines Investmentfonds oder einer Investmentgesellschaft konstituierten OGAW besteht, also eine gemeinsame Portfolioverwaltung von OGAW.⁹⁵⁸ Verwahrstellen sind Einrichtungen, die mit bestimmten Aufgaben in Bezug auf die OGAW betraut sind.⁹⁵⁹ Sie verwahren das Vermögen der OGAW und stellen beispielsweise sicher, dass Verkauf, Ausgabe, Rücknahme, Auszahlung sowie Annullierung von Anteilen der OGAW oder die Berechnung des Wertes der Anteile der OGAW rechtskonform erfolgen.⁹⁶⁰

Die Vorgaben in Art. 99d Abs. 2 OGAW-RL beziehen sich ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 99d Abs. 1 OGAW-RL⁹⁶¹ („Die in Absatz 1 genannten Mechanismen umfassen zumindest Folgendes: [...]“) und finden somit auf die interne Meldestelle keine Anwendung.⁹⁶²

956 Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.7.2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), ABl. L 302 v. 17.11.2009, S. 32.

957 Richtlinie 2014/91/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.7.2014 zur Änderung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) im Hinblick auf die Aufgaben der Verwahrstelle, die Vergütungspolitik und Sanktionen, ABl. L 257 v. 28.8.2014, S. 186.

958 Art. 2 Abs. 1 lit. b OGAW-RL.

959 Art. 2 Abs. 1 lit. a OGAW-RL.

960 Art. 22 Abs. 3 lit. a und b, Abs. 5 OGAW-RL.

961 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 5.

962 A. A. *Fest*, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 60 f.

b) Hinweisgebende Person

Die interne Meldestelle richtet sich an die Mitarbeiter der Verpflichteten, die aufgrund der Formulierung „melden können“ nicht zur Meldung verpflichtet sind.

c) Meldegegenstand

In Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL wird nicht differenziert, ob neben tatsächlichen auch potenzielle Verstöße gemeldet werden dürfen. In Bezug auf die externe Meldestelle differenziert der Unionsgesetzgeber in Art. 99d Abs. 1 OGAW-RL zwischen potenziellen und tatsächlichen Verstößen. Der systematische Vergleich könnte zu der Annahme verleiten, dass der Unionsgesetzgeber bei der internen Meldung die potenziellen Verstöße ausschließen wollte. Hierfür spricht, dass der Richtlinienvorschlag der Kommission hinsichtlich der externen Meldestelle auch keine Unterscheidung zwischen potenziellen und tatsächlichen Verstößen vorsah⁹⁶³ und das Zusatzkriterium nur in Art. 99d Abs. 1 OGAW-RL im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens durch den Rat eingefügt wurde⁹⁶⁴. Es könnte somit der Wille des Unionsgesetzgebers gewesen sein, die internen Meldeverfahren in Bezug auf den Meldegegenstand enger zu fassen. Allerdings widerspricht diese Auslegung dem Sinn und Zweck von internen Meldestellen: Beschäftigungsgeber sollen von frühzeitigen Hinweisen profitieren und präventiv gegen drohende Schäden vorgehen können; zugleich soll achtsamen Personen die Unsicherheit vor einer Meldung genommen werden. Bei einem solch begrenzten Meldegegenstand müssten die Personen ansonsten mit ihrer Meldung bis zum Eintritt des Schadens warten. Da dieses redaktionelle Versehen des Unionsgesetzgebers bereits bei Art. 71 Abs. 3 UAbs. 1 EigKapRL und Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO festgestellt wurde,⁹⁶⁵ ist davon auszugehen, dass auch Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL im Sinne des *effet utile* potenzielle und tatsächliche Verstöße umfasst.

Darüber hinaus nennt Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL keine Vorschriften, gegen die sich die Verstöße richten müssen.⁹⁶⁶ In Art. 99d Abs. 1 OGAW-RL konkretisiert der Unionsgesetzgeber, dass die Verstöße die zur Umsetzung der OGAW-RL erlassenen innerstaatlichen Vorschriften betreffen müssen. Mangels Konkretisierung in Bezug

963 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/65/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) im Hinblick auf die Aufgaben der Verwahrstelle, die Vergütungspolitik und Sanktionen, COM(2012) 350 final v. 3.7.2012, S. 33.

964 Ratsdok. 16362/12, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/65/EC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) as regards depositary functions, remuneration policies and sanctions – Presidency compromise, 2012/0168(COD), 16.11.2012, S. 36.

965 Siehe Kapitel 3: B. I. 1. c) und Kapitel 3: B. I. 3. c).

966 Ähnlich bereits Kapitel 3: B. I. 1. c) und Kapitel 3: B. I. 4. c).

auf die interne Meldestelle könnte angenommen werden, dass Verstöße intern gegen jegliche Rechtsnormen gemeldet werden können. Allerdings ist wiederholt auf die beschränkte Rechtssetzungskompetenz der EU zu verweisen,⁹⁶⁷ die einen solch weiten sachlichen Anwendungsbereich nicht zulässt. Aufgrund dessen ist auch dieser fehlende Zusatz als redaktionelles Versehen einzustufen, sodass intern auch nur Verstöße gegen die nationalen Umsetzungsnormen der OGAW-RL gemeldet werden können.

d) Meldeprozess

Die Verpflichteten müssen angemessene Verfahren definieren und einen speziellen, unabhängigen und autonomen Kanal für die Meldung implementieren.

e) Verhältnis zur HinSchRL

Die OGAW-RL wird in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. i genannt, sodass das beschriebene Konkurrenzverhältnis gilt. Die Regelungen des Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL sind im Verhältnis zur HinSchRL nicht spezifisch, da auch der spezielle, unabhängige und autonome Meldekanal den Anforderungen der HinSchRL entspricht. Die Vorschrift ist somit nur dahingehend entscheidend, dass Verwaltungsgesellschaften, Investmentgesellschaften und Verwahrstellen gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der Anforderungen der HinSchRL einrichten bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

6. Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO

Die Zentralverwahrerverordnung vom 23. Juli 2014⁹⁶⁸ (ZenVerwahrVO) legt gemäß ihrem Art. 1 Abs. 1 einheitliche Anforderungen an die Lieferung und Abrechnung von Finanzinstrumenten in der EU und Vorschriften für die Organisation und Führung von Zentralverwahrern zur Förderung einer sicheren, effizienten und reibungslosen Lieferung und Abrechnung fest.

967 Siehe dazu Kapitel I: D. I. Für die OGAW-V-RL stützt sich der Unionsgesetzgeber gemäß dem ersten Bezugsvermerk auf Art. 53 Abs. 1 AEUV.

968 Verordnung (EU) Nr. 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.7.2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG und 2014/65/EU und der Verordnung (EU) Nr. 236/2012, ABl. L 257 v. 28.8.2014, S. 1.

a) Verpflichtete

Zentralverwahrer sind gem. Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO verpflichtet, interne Meldestellen zu implementieren. Zentralverwahrer sind juristische Personen, die ein Wertpapierliefer- und -abrechnungssystem betreiben und zudem notarielle Dienstleistungen erbringen und/oder eine zentrale Kontoführung anbieten.⁹⁶⁹

b) Hinweisgebende Person

Die interne Meldestelle richtet sich an die Beschäftigten der Zentralverwahrer, welche aufgrund des Wortlauts „melden können“ zur Meldung berechtigt, aber nicht verpflichtet sind.

c) Meldegegenstand

Der Meldegegenstand bezieht sich gemäß Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO auf potenzielle Verstöße gegen die ZentralverwahrerVO. Dass nur von potenziellen Verstößen die Rede ist, scheint ein redaktionelles Versehen zu sein. Hierfür spricht, dass Zentralverwahrer gemäß Art. 26 Abs. 1 ZenVerwahrVO wirksame Verfahren zur Ermittlung, Steuerung, Überwachung und Meldung von potenziellen und tatsächlichen Risiken einrichten sollen. Zudem ist nicht ersichtlich, warum Kreditinstitute gemäß Art. 65 Abs. 3 UAbs. 1 ZenVerwahrVO interne Berichtswege für die Meldung potenzieller und tatsächlicher Verstöße einrichten sollen und Zentralverwahrer nur Verfahren zur Meldung potenzieller Verstöße bereitstellen müssen. Auch teleologisch ist eine Beschränkung auf potenzielle Verstöße nicht zielführend, da ein internes Meldeverfahren auch zur Entdeckung bereits begangener Verstöße beitragen soll und ein Beschäftigter einen tatsächlichen Verstoß bei einer solchen Limitierung nicht melden könnte. Diese systematischen und teleologischen Argumente rechtfertigen es, die Vorschrift dahingehend auszulegen, dass sowohl potenzielle als auch tatsächliche Verstöße im Rahmen des internen Verfahrens gemeldet werden dürfen.

d) Meldeprozess

Die Zentralverwahrer müssen über geeignete Verfahren und einen eigens für die interne Meldung geschaffenen Kanal verfügen. Die deutsche Fassung ist durch den Begriff „Mechanismus“ umständlich formuliert; die englische und französische Fassung machen durch die Termini „channel“ und „canal“ deutlich, dass der Meldekanal gemeint sein muss.

969 Art. 2 Nr. 1 i. V. m. Abschn. A des Anhangs der ZenVerwahrVO.

e) Verhältnis zur HinSchRL

Die ZenVerwahrVO wird in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. vii aufgeführt, sodass das beschriebene Konkurrenzverhältnis anzuwenden ist. Die Regelungen des Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO sind nicht spezieller.⁹⁷⁰ Es ist allein entscheidend, dass Zentralverwahrer gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der Vorgaben der HinSchRL einrichten bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

7. Art. 65 Abs. 3 ZenVerwahrVO

a) Verpflichtete

Institute müssen gemäß Art. 65 Abs. 3 UAbs. 1 ZenVerwahrVO von den Mitgliedstaaten verpflichtet werden, interne Meldestellen einzuführen. Der Begriff „Institut“ wird in der ZenVerwahrVO nicht definiert. Allerdings bezieht sich die ZenVerwahrVO neben Zentralverwahrern insbesondere auf Kreditinstitute, sodass davon auszugehen ist, dass die Verpflichtung an Kreditinstitute gerichtet ist, die Wertpapiergeschäfte außerhalb eines Wertpapierliefer- und -abrechnungssystems abwickeln und keine Zentralverwahrer sind.⁹⁷¹

Die Vorgaben in Art. 65 Abs. 2 ZenVerwahrVO beziehen sich ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO⁹⁷² („Die Mechanismen nach Absatz 1 umfassen zumindest Folgendes: [...]“) und finden somit auf die interne Meldestelle keine Anwendung.⁹⁷³

Die Vorschrift ist im Gegensatz zu Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO richtlinienähnlich formuliert und fordert als sogenannte „hinkende Verordnung“ eine Durchführungsmaßnahme des jeweiligen Mitgliedstaats.

b) Hinweisgebende Person

Meldeberechtigt, aber wegen der Formulierung „melden können“ nicht zur Meldung verpflichtet, sind gemäß Art. 65 Abs. 3 UAbs. 1 ZenVerwahrVO die Mitarbeiter der Institute.

970 Colneric/Gerdemann, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 60.

971 Vgl. ErwG. 28 S. 1 ZenVerwahrVO; Helm, BB 2018, 1538 (1543).

972 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 6.

973 A. A. Fest, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 60 f.

c) Meldegegenstand

In Art. 65 Abs. 3 UAbs. 1 ZenVerwahrVO heißt es nur, dass sich die interne Meldung auf potenzielle oder tatsächliche Verstöße beziehen muss. Es wird nicht festgelegt, ob sich die Verstöße gegen die ZenVerwahrVO richten müssen oder ob es sich um Verstöße gegen jegliche Rechtsnormen handeln kann.⁹⁷⁴ In Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO werden die zuständigen Behörden verpflichtet, die externe Meldung von potenziellen und tatsächlichen Verstößen gegen die ZenVerwahrVO zu ermöglichen. Auch die Pflicht der Zentralverwahrer gemäß Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO, interne Meldestellen einzuführen, beschränkt sich auf die Meldung von Verstößen gegen die ZenVerwahrVO. Aufgrund dieser Vergleiche und mangels allgemeiner Rechtssetzungskompetenz der EU⁹⁷⁵ ist davon auszugehen, dass sich die Verstöße auch im Rahmen des internen Meldeverfahrens gegen die ZenVerwahrVO richten müssen.

d) Meldeprozess

Die Institute müssen gemäß Art. 65 Abs. 3 UAbs. 1 ZenVerwahrVO für die interne Meldung angemessene Verfahren mit einem speziellen, unabhängigen und autonomen Meldekanal einrichten. Der Meldekanal kann gemäß Art. 65 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 ZenVerwahrVO auch durch eine von den Sozialpartnern getroffene Vereinbarung bereitgestellt werden.

e) Vertraulichkeit und Schutzregelungen?

Wie bei Art. 71 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 EigKapRL⁹⁷⁶ stellt sich die Frage, ob die Anforderungen des Art. 65 Abs. 2 lit. b bis d ZenVerwahrVO hinsichtlich des angemessenen Schutzes der hinweisgebenden Person, des Schutzes der personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person und der Wahrung der Vertraulichkeit gemäß Art. 65 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 ZenVerwahrVO⁹⁷⁷ generell auf die internen Meldestellen Anwendung finden oder nur für die von den Sozialpartnern bereitgestellten Meldekanäle gelten. Der Rat hat die Verpflichtung der Institute zur Einrichtung interner Meldestellen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zum Vorschlag der Kommission hinzugefügt und bereits die jetzige systematische Unterteilung der Regelung in zwei Unterabsätze vorgesehen.⁹⁷⁸ Dieser Umstand weist darauf hin,

974 Ähnlich etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 4. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

975 Für die ZenVerwahrVO stützt sich der Unionsgesetzgeber gemäß dem ersten Bezugsvermerk auf Art. 114 AEUV.

976 Siehe Kapitel 3: B. I. 1. e).

977 Siehe näher dazu Kapitel 3: C. I. 6. e) und Kapitel 3: C. I. 6. f).

978 Ratsdok. 12496/13, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on improving securities settlement in the European Union and on central securities depositories (CSDs) and amending Directive 98/26/EC – Presidency compromise, 2012/0029 (COD), 18.7.2013, S. 137.

dass der Unionsgesetzgeber die speziellen Anforderungen des Art. 65 Abs. 2 lit. b bis d ZenVerwahrVO nur an die Meldekanäle der Sozialpartner stellen will. Zudem liegt es nahe, dass der Unionsgesetzgeber Kreditinstitute durch die EigKapRL und die ZenVerwahrVO einheitlich verpflichten möchte. Schließlich hat der Rat bei seinem Vorschlag auch die englische Fassung des Art. 71 Abs. 3 EigKapRL übernommen.⁹⁷⁹ Aufgrund dessen ist dieselbe Wertung wie bei Art. 71 Abs. 3 EigKapRL vorzunehmen, sodass die speziellen Vorgaben des Art. 65 Abs. 2 lit. b bis d ZenVerwahrVO nur von den Sozialpartnern beachtet werden müssen.

f) Verhältnis zur HinSchRL

Die Regelungen des Art. 65 Abs. 3 ZenVerwahrVO sind nicht spezifischer als die Vorgaben der HinSchRL, da auch der spezielle, unabhängige und autonome Meldekanal den Anforderungen der HinSchRL entspricht und Art. 8 Abs. 5 S. 1 HinSchRL ebenso die Ausgliederung des Meldekanals an externe Dritte erlaubt. Die Vorschrift reduziert sich auf die Vorgabe, dass Kreditinstitute, die keine Zentralverwahrer sind, gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der Anforderungen der HinSchRL einrichten bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

8. Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO

Die Wertpapierfinanzierungsgeschäfteverordnung vom 25. November 2015⁹⁸⁰ (WertFinGeVO) legt Transparenzvorschriften für Wertpapierfinanzierungsgeschäfte und die Verwendung von als Sicherheit erhaltener Finanzinstrumente durch sogenannte Gegenparteien fest.⁹⁸¹ Die Verordnung wird wegen ihres englischen Titels „*Securities Financing Transaction Regulation*“ auch häufig mit SFTR abgekürzt.

a) Verpflichtete

Gegenparteien müssen gem. Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO interne Meldestellen einrichten. Die WertFinGeVO unterscheidet in ihrem Art. 3 Nr. 2 zwischen finanziellen und nichtfinanziellen Gegenparteien. Als finanzielle Gegenparteien gelten gemäß Art. 3 Nr. 3 WertFinGeVO Wertpapierfirmen, Kreditinstitute, Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, OGAW und gegebenenfalls die dazugehörigen Verwaltungsgesellschaften, Verwalter alternativer Investmentfonds, Einrichtungen

979 Vgl. Ratsdok. 12496/13, S. 137.

980 Verordnung (EU) 2015/2365 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.11.2015 über die Transparenz von Wertpapierfinanzierungsgeschäften und der Weiterverwendung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. L 337 v. 23.12.2015, S. 1.

981 Art. 1 i. V. m. Art. 3 Nr. 12 WertFinGeVO.

der betrieblichen Altersversorgung, sogenannte zentrale Gegenparteien bzw. *Central Counterparties* und Zentralverwahrer. Nichtfinanzielle Gegenparteien sind gemäß Art. 3 Nr. 4 WertFinGeVO solche in der EU oder in einem Drittland niedergelassenen Unternehmen, die unter keine der genannten Kategorien fallen.

Die Vorgaben in Art. 24 Abs. 2 WertFinGeVO beziehen sich ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 24 Abs. 1 WertFinGeVO⁹⁸² („Die Mechanismen nach Absatz 1 umfassen zumindest Folgendes: [...]“) und finden somit auf die interne Meldestelle keine Anwendung.⁹⁸³

b) Hinweisgebende Person

Die interne Meldung muss den Mitarbeitern der Gegenparteien ermöglicht werden. Zur Meldung verpflichtet sind sie aufgrund des Wortlauts „melden können“ nicht.

c) Meldegegenstand

Meldegegenstand sind gemäß Art. 24 Abs. 3 i. V. m. Art. 4 und 15 WertFinGeVO Verstöße gegen die Meldepflicht und die Sicherheitsvorkehrungen bei Wertpapierfinanzierungsgeschäften sowie gegen die Weiterverwendung von als Sicherheit erhaltener Finanzinstrumente.

Die Vorschrift differenziert ebenfalls nicht zwischen potenziellen und tatsächlichen Verstößen, weswegen sich erneut die Frage stellt, ob potenzielle Verstöße gemeldet werden dürfen.⁹⁸⁴ Auch wenn der Unionsgesetzgeber in Bezug auf die externen Meldestellen in Art. 24 Abs. 1 WertFinGeVO zwischen tatsächlichen und möglichen Verstößen unterscheidet, ist wegen des Sinn und Zwecks von internen Meldestellen nicht davon auszugehen, dass intern keine potenziellen Verstöße gemeldet werden dürfen. Im Sinne des *effet utile* ist Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO auf die Meldung potenzieller und tatsächlicher Verstöße auszudehnen.

d) Meldeprozess

Die Vorschrift sieht nur vor, dass die Gegenparteien über angemessene interne Verfahren verfügen müssen.

e) Verhältnis zur HinSchRL

Da die WertFinGeVO in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. ix aufgelistet wird, findet das beschriebene Konkurrenzverhältnis Anwen-

982 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 7.

983 Vgl. Helm, BB 2018, 1538 (1542); a. A. Fest, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 60 f.

984 Siehe dazu etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 3. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

dung. Mangels spezifischer Regelungen des Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO im Vergleich zur HinSchRL kommt es allein darauf an, dass Gegenparteien gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der Anforderungen der HinSchRL einrichten bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

9. Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO

Die Verordnung über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte vom 26. November 2014⁹⁸⁵ (PRIIP-VO) legt gemäß ihrem Art. 1 einheitliche Vorschriften für das Format, den Inhalt und die Bereitstellung des Basisinformationsblatts fest, das von den Herstellern von verpackten Anlageprodukten für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukten (PRIIP) abzufassen ist.

a) Verpflichtete

Arbeitgeber, deren Tätigkeit im Hinblick auf Finanzdienstleistungen reguliert ist, können von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO dazu verpflichtet werden, interne Meldestellen einzuführen. Die Mitgliedstaaten müssen diesem Aufruf nicht nachkommen, da es sich aufgrund des Wortlauts „können [...] verlangen“ um eine Kann-Vorschrift handelt.⁹⁸⁶

Die Vorgaben in Art. 28 Abs. 2 PRIIP-VO beziehen sich ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 28 Abs. 1 PRIIP-VO⁹⁸⁷ („Die Mechanismen nach Absatz 1 umfassen zumindest Folgendes [...]“) und finden somit auf die interne Meldestelle keine Anwendung.⁹⁸⁸

b) Hinweisgebende Person

Die Meldung soll den Mitarbeitern der Verpflichteten ermöglicht werden; eine Meldepflicht ist durch die Formulierung „melden können“ nicht vorgesehen.

985 Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.11.2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP), ABl. L 352 v. 9.12.2014, S. 1.

986 *Fest*, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 58; *Helm*, BB 2018, 1538 (1542).

987 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 8.

988 Vgl. *Helm*, BB 2018, 1538 (1542); a. A. *Fest*, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 60 f.

c) Meldegegenstand

Die Mitarbeiter sollen mögliche und tatsächliche Verstöße melden können. Wie bereits bei anderen Vorschriften festgestellt,⁹⁸⁹ konkretisiert der Unionsgesetzgeber nur in Bezug auf die externe Meldestelle in Art. 28 Abs. 1 PRIIP-VO, dass es sich um Verstöße gegen die PRIIP-VO handeln muss. Auch wenn dieser Zusatz in Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO fehlt, muss aufgrund der beschränkten Rechtssetzungskompetenz der EU⁹⁹⁰ auch im Rahmen des internen Meldeverfahrens ein Verstoß gegen die PRIIP-VO erforderlich sein. Es ist wiederholt als redaktionelles Versehen zu werten.

d) Meldeprozess

Die Verpflichteten sollen geeignete Verfahren einrichten, die den Mitarbeitern die Meldung über einen spezifischen, unabhängigen und autonomen Kanal ermöglicht.

e) Verhältnis zur HinSchRL

Das beschriebene Konkurrenzverhältnis ist anwendbar, da die PRIIP-VO in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. viii aufgeführt ist. Die Regelungen des Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO sind nicht spezieller als die Vorgaben der HinSchRL. Anders als bei den anderen Regelungen sind die Verpflichteten aus Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO jedoch nicht gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Implementierung bzw. Erweiterung ihrer internen Meldestellen im Sinne der Vorgaben der HinSchRL verpflichtet, da es sich bei Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO nur um eine optionale Verpflichtungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten handelt. Arbeitgeber, deren Tätigkeit im Hinblick auf Finanzdienstleistungen reguliert ist, trifft die Pflicht jedoch ohnehin durch Art. 32 Abs. 3 Markt-MissVO⁹⁹¹ und Art. 41 Abs. 4 ProspektVO⁹⁹².

10. Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO

Die Benchmarkverordnung vom 8. Juni 2016⁹⁹³ (BenchmarkVO) führt gemäß ihrem Art. 1 S. 1 einen gemeinsamen Rahmen für die Sicherstellung der Genauigkeit und Integrität von Indizes ein, die als Referenzwert bei Finanzinstrumenten und Finanz-

989 Ähnlich bereits etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 4. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

990 Für die PRIIP-VO stützt sich der Unionsgesetzgeber gemäß dem ersten Bezugsvermerk auf Art. 114 AEUV.

991 Siehe Kapitel 3: B. I. 3. f).

992 Siehe Kapitel 3: B. I. II. f).

993 Verordnung (EU) 2016/1011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 8.6.2016 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2014/17/EU sowie der Verordnung (EU) Nr. 596/2014, ABL L 171 v. 29.6.2016, S. 1.

kontrakten oder zur Messung der Wertentwicklung von Investmentfonds in der EU verwendet werden. Die BenchmarkVO soll gemäß ihrem Art. 1 S. 2 einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt mit einem hohen Verbraucher- und Anlegerschutz gewährleisten.

a) Verpflichtete

Administratoren müssen gemäß Art. 14 Abs. 1 BenchmarkVO mithilfe angemessener Systeme und wirksamer Kontrollen Verhaltensweisen ermitteln, die mit versuchter oder tatsächlicher Manipulation eines Referenzwertes im Sinne der MarktMissVO verbunden sein können. Administratoren sind gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 6 BenchmarkVO natürliche oder juristische Personen, die die Kontrolle über die Bereitstellung eines Referenzwerts ausüben.⁹⁹⁴ Entsprechend den *Principles for Financial Benchmarks* der Internationalen Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO), an denen sich der Unionsgesetzgeber bei der BenchmarkVO orientierte,⁹⁹⁵ umfasst das Kontrollsystem gemäß Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO eine interne Meldestelle.⁹⁹⁶

Die BenchmarkVO verzichtet als erster Unionsrechtsakt im Finanzmarktrecht auf eine externe Meldestelle und fordert nur die Einrichtung eines internen Verfahrens. Schließlich muss der Administrator die Verstöße, auf die er durch sein Kontrollsystem aufmerksam wird, selbst an die zuständige Behörde melden.⁹⁹⁷

b) Hinweisgebende Person

Ein Administrator muss seinen Führungskräften, Mitarbeitern und allen anderen natürlichen Personen, deren Leistungen er in Anspruch nimmt, die interne Meldung ermöglichen. Eine Meldepflicht ist nicht vorgesehen.

c) Meldegegenstand

Es müssen Verstöße gegen die BenchmarkVO gemeldet werden können. Die Formulierung des Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO lässt den Schluss zu, dass nur tatsächliche Verstöße gemeldet werden dürfen. In ErwG. 29 S.1 BenchmarkVO führt der Unionsgesetzgeber jedoch aus, dass es den Beschäftigten des Administrators möglich

994 Für die Begriffe „Referenzwert“, „Index“, „Bereitstellung eines Referenzwerts“ und „Eingabedaten“ siehe Art. 3 Abs. 1 Nr. 1, 3, 5 und 14 BenchmarkVO.

995 Vgl. etwa ErwG. 3 S. 5, 44 S. 1 BenchmarkVO.

996 IOSCO, *Principles for Financial Benchmarks*, Final Report, Juli 2013, S. 10, 17.

997 Vgl. Art. 14 Abs. 1 und 2 UAbs. 1 BenchmarkVO; IOSCO, *Principles for Financial Benchmarks*, S. 17. Die Vorgabe der IOSCO ist entgegen der Ansicht von Helm, BB 2018, 1538 (1543), nicht dahingehend zu verstehen, dass ein Administrator seinen Beschäftigten die externe Meldung mithilfe des internen Meldeverfahrens ermöglichen soll.

sein soll, potenzielle Verstöße gegen die BenchmarkVO intern zu melden. Die Erwägungsgründe sind rechtlich nicht verbindlich,⁹⁹⁸ können aber im Rahmen der Auslegung herangezogen werden.⁹⁹⁹ Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass sowohl potenzielle als auch tatsächliche Verstöße gegen die BenchmarkVO gemeldet werden können.

d) Meldeprozess

Die Vorschrift fordert nur, dass Administratoren Verfahren für die interne Meldung einrichten.

e) Vertraulichkeit

Den Beschäftigten sollte gemäß ErwG. 29 S. 2 BenchmarkVO die Möglichkeit gegeben werden, den Administrator vertraulich auf Verstöße hinzuweisen.

f) Verhältnis zur HinSchRL

Durch die Nennung in Teil I Buchst. B Ziff. xiv sind Administratoren gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl zur Implementierung bzw. Erweiterung ihrer internen Meldestelle im Sinne der Vorgaben der HinSchRL verpflichtet. Die BenchmarkVO ist jedoch nicht in Teil II des Anhangs der HinSchRL als bereichsspezifischer Unionsrechtsakt des Finanzdienstleistungssektors aufgeführt.¹⁰⁰⁰ Da die BenchmarkVO von der Kommission bei Erarbeitung des Richtlinienvorschlags als Whistleblowing-Regelung unberücksichtigt blieb,¹⁰⁰¹ könnte angenommen werden, dass es sich um ein Versehen des Unionsgesetzgebers handelt.¹⁰⁰² Allerdings scheint der Unionsgesetzgeber in ErwG. 50 HinSchRL davon auszugehen, dass auch Unionsrechtsakte in Anhang Teil I Buchst. B der HinSchRL Unternehmen zur Einrichtung interner Meldestellen verpflichten. Da die BenchmarkVO als einziger Unionsrechtsakt in Anhang Teil I Buchst. B der HinSchRL Regelungen zu Meldestellen enthält, ist anzunehmen, dass der Unionsgesetzgeber die BenchmarkVO bewusst nicht in Anhang Teil II der HinSchRL

998 EuGH, Urt. v. 24.11.2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, ECLI:EU:C:2005:716, Rn. 32.

999 Gump, ZfPW 2022, 446 ff.; Riesenhuber, in: Europäische Methodenlehre, § 10, Rn. 35; Roth, RabelsZ 2011, 787 (800).

1000 Helm, BB 2018, 1538 (1546); Schmolke, AG 2018, 769 (777).

1001 Vgl. Annex 5 zum Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, 20.4.2018, S. 87 f., abrufbar unter https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/1-11_annexes.pdf (letzter Zugriff am 8.3.2024).

1002 Schmolke, AG 2018, 769 (777).

auflistete und das Konkurrenzverhältnis des Art. 3 Abs. 1 HinSchRL keine Anwendung finden soll.¹⁰⁰³

Die BenchmarkVO enthält gegenüber der HinSchRL hinsichtlich der internen Meldestelle ohnehin keine spezifischeren Anforderungen. Das übergeordnete Kontrollsystem aus Art. 14 Abs. 1 BenchmarkVO würde durch die HinSchRL unberührt bleiben, wozu auch die externe Meldung durch den Administrator gehört – schließlich ist die interne Meldestelle nur ein Bestandteil des Kontrollsystems.

11. Art. 41 Abs. 4 ProspektVO

Die Prospektverordnung vom 14. Juni 2017¹⁰⁰⁴ (ProspektVO) bestimmt gemäß ihrem Art. 1 Abs. 1 die Anforderungen an die Erstellung, Billigung und Verbreitung des Prospekts, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei der Zulassung von Wertpapieren zum Handel an einem geregelten Markt eines Mitgliedstaats veröffentlicht werden muss.

a) Verpflichtete

Arbeitgeber, die im Hinblick auf Finanzdienstleistungen regulierte Tätigkeiten ausüben, müssen von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 41 Abs. 4 ProspektVO verpflichtet werden, interne Meldestellen einzurichten. Es handelt sich durch die richtlinienähnliche Formulierung um eine sogenannte „hinkende Verordnung“.¹⁰⁰⁵

Die Vorgaben in Art. 41 Abs. 2 ProspektVO beziehen sich ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 41 Abs. 1 ProspektVO¹⁰⁰⁶ („Die in Absatz 1 genannten Mechanismen umfassen zumindest Folgendes: [...]“) und finden somit auf die interne Meldestelle keine Anwendung.¹⁰⁰⁷

b) Hinweisgebende Person

Die Verpflichteten müssen ihren Mitarbeitern die Meldung „ermöglichen“; eine Meldepflicht sieht die Vorschrift aufgrund des Wortlauts nicht vor.

1003 A. A. Helm, BB 2018, 1538 (1546); Schmolke, AG 2018, 769 (777).

1004 Verordnung (EU) 2017/1129 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.6.2017 über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel an einem geregelten Markt zu veröffentlichen ist und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/71/EG, ABL L 168 v. 30.6.2017, S. 12.

1005 Zum Begriff siehe Kapitel 1: D. II.

1006 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 10.

1007 Vgl. Helm, BB 2018, 1538 (1543); a. A. Fest, in: EuArbRK, Art. 1 HinSchRL, Rn. 60 f.

c) Meldegegenstand

Die Vorschrift nennt nur tatsächliche und mögliche Verstöße als Meldegegenstand. Ob sich die Verstöße wie im Rahmen des externen Meldeverfahrens gemäß Art. 41 Abs. 1 ProspektVO gegen die ProspektVO richten müssen, wird in Art. 41 Abs. 4 ProspektVO nicht näher spezifiziert. Wie bereits festgestellt,¹⁰⁰⁸ ist eine solche fehlende Konkretisierung als redaktionelles Versehen des Unionsgesetzgeber einzuordnen, sodass sich auch die interne Meldung wegen der beschränkten Rechtssetzungskompetenz der EU auf Verstöße gegen die ProspektVO beschränken muss.¹⁰⁰⁹

d) Meldeprozess

Die Verpflichteten müssen geeignete Verfahren einführen, die die interne Meldung über einen spezifischen, unabhängigen und autonomen Kanal ermöglichen.

e) Finanzielle Anreize?

Im Einklang mit den nationalen Vorschriften können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 41 Abs. 3 ProspektVO extern hinweisgebenden Personen finanzielle Anreize gewähren, sofern die hinweisgebende Person weder gesetzlich noch vertraglich zur Meldung verpflichtet ist, sie neue Informationen bereitstellt und ihre Meldung zur Verhängung einer verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktion oder einer anderen verwaltungsrechtlichen Maßnahme wegen eines Verstoßes gegen die ProspektVO führt. Fraglich ist, ob sich die Anreizregelung auch auf die internen Meldeverfahren bezieht.¹⁰¹⁰ Der systematische Aufbau des Art. 41 ProspektVO deutet auf eine Beschränkung der Anreizregelung auf die externen Meldeverfahren hin, da die Option der finanziellen Anreize in Art. 41 Abs. 3 ProspektVO nach den Vorgaben zum externen Meldeverfahren in Art. 41 Abs. 1 und 2 ProspektVO und vor dem internen Meldeverfahren des Art. 41 Abs. 4 ProspektVO geregelt ist. Die ersten drei Absätze scheinen sich folglich auf die externe Meldung zu beziehen, sodass die interne Meldestelle abschließend im letzten Absatz der Vorschrift geregelt ist. Zudem ist die Anreizregelung an die Verhängung einer Sanktion oder Verwaltungsmaßnahme geknüpft, die ausschließlich von den zuständigen Behörden ergriffen werden kann;¹⁰¹¹ von einem intern gemeldeten Verstoß erfährt die zuständige Behörde im Zweifel nichts. Es ist somit davon auszugehen, dass sich die Anreizregelung auf das externe Meldeverfahren beschränkt.

1008 Ähnlich bereits etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 4. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

1009 Für die ProspektVO stützt sich der Unionsgesetzgeber gemäß dem ersten Bezugsvermerk auf Art. 114 AEUV.

1010 Ähnlich bereits Kapitel 3: B. I. 3. e).

1011 Vgl. etwa Art. 38 Abs. 1 S. 1 ProspektVO.

f) Verhältnis zur HinSchRL

Die ProspektVO ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. xi aufgeführt, sodass auf das beschriebene Konkurrenzverhältnis verwiesen werden kann. Die Regelungen des Art. 41 Abs. 4 ProspektVO gehen nicht über die Vorgaben der HinSchRL hinaus.¹⁰¹² Festzuhalten bleibt somit nur, dass Arbeitgeber, die im Hinblick auf Finanzdienstleistungen regulierte Tätigkeiten ausüben, gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der Anforderungen der HinSchRL einrichten bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

12. Art. 22 Abs. 2 WertFirmRL

Die Wertpapierfirmenrichtlinie vom 27. November 2019¹⁰¹³ (WertFirmRL) gilt gemäß ihrem Art. 2 Abs. 1 für Wertpapierfirmen, die gemäß der FinMarktRL-II zugelassen sind und beaufsichtigt werden. Die WertFirmRL wird wegen ihrer englischen Bezeichnung „*Investment Firm Directive*“ häufig als IFD abgekürzt. Gemeinsam mit der Wertpapierfirmenverordnung¹⁰¹⁴ (WertFirmVO), auch „*Investment Firm Regulation*“ bzw. IFR genannt, verändert sie den Aufsichtsrahmen für Wertpapierfirmen in der KapAdVO, EigKapRL, FinMarktVO und FinMarktRL-II.¹⁰¹⁵ Die Regelung in Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II wird durch Art. 64 WertFirmRL nicht aufgehoben, sodass Art. 22 Abs. 2 WertFirmRL neben diese Anforderungen tritt.¹⁰¹⁶

a) Verpflichtete

Die Mitgliedstaaten müssen Wertpapierfirmen gemäß Art. 22 Abs. 2 S. 1 WertFirmRL verpflichten, interne Meldestellen einzurichten. Wertpapierfirmen sind, wie auch im Rahmen der FinMarktRL-II,¹⁰¹⁷ grundsätzlich juristische Personen, die im Rahmen ihrer üblichen beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit gewerbsmäßig eine oder mehrere Wertpapierdienstleistungen für Dritte erbringen und/oder eine oder mehrere Anlagentätigkeiten ausüben.¹⁰¹⁸

1012 Colneric/Gerdemann, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 46.

1013 Richtlinie (EU) 2019/2034 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.11.2019 über die Beaufsichtigung von Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 2002/87/EG, 2009/65/EG, 2011/61/EG, 2013/36/EU, 2014/59/EU und 2014/65/EU, ABl. L 314 v. 5.12.2019, S. 64.

1014 Verordnung (EU) 2019/2033 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.11.2019 über Aufsichtsanforderungen an Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 575/2013, EU Nr. 600/2014 und (EU) Nr. 806/2014, ABl. L 314 v. 5.12.2019, S. 1.

1015 Behrens/Bauerfeind, GWR 2019, 99.

1016 Zu Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II siehe Kapitel 3: B. I. 4. Zur Änderung der EigKapRL siehe Kapitel 3: B. I. 1. a).

1017 Siehe Kapitel 3: B. I. 4. a).

1018 Art. 3 Abs. 1 Nr. 19 WertFirmRL i. V. m. Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 UAbs. 1 FinanzmarktRL-II.

Die Vorgaben in Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 WertFirmRL beziehen sich durch Wortlaut („Diese Mechanismen [...]“) und Systematik ausdrücklich auf die externe Meldestelle aus Art. 22 Abs. 1 UAbs. 1 WertFirmRL¹⁰¹⁹ und finden auf die interne Meldestelle keine Anwendung.

b) Hinweisgebende Person

Die interne Meldestelle muss gemäß Art. 22 Abs. 2 S. 1 WertFirmRL den Mitarbeitern der Wertpapierfirmen zur Verfügung stehen. Eine Meldepflicht sieht die Vorschrift durch die Formulierung „melden können“ nicht vor.

c) Meldegegenstand

In Art. 22 Abs. 2 S. 1 WertFirmRL heißt es nur, dass den Mitarbeitern die Meldung von Verstößen ermöglicht werden muss. In Bezug auf die externe Meldestelle differenziert der Unionsgesetzgeber und nennt in Art. 22 Abs. 1 UAbs. 1 WertFirmRL die Meldung von potenziellen und tatsächlichen Verstößen gegen die WertFirmVO und die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der WertFirmRL. Auch wenn der Unionsgesetzgeber hinsichtlich des internen Meldeverfahrens nicht zwischen potenziellen und tatsächlichen Verstößen unterscheidet, ist die Regelung des Art. 22 Abs. 2 S. 1 WertFirmRL, wie bereits bei anderen Unionsrechtsakten festgestellt,¹⁰²⁰ umfassend im Sinne einer Meldung von potenziellen und tatsächlichen Verstößen zu verstehen. Zudem müssen sich die Verstöße, wie bereits erörtert,¹⁰²¹ auch bei der internen Meldung wegen der beschränkten Rechtssetzungskompetenz der EU auf Verstöße gegen die WertFirmVO und die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der WertFirmRL beschränken.¹⁰²²

d) Meldeprozess

Die Wertpapierfirmen müssen ein angemessenes Verfahren für die interne Meldung einrichten und einen speziellen unabhängigen Kanal zur Verfügung stellen. Ihnen wird in Art. 22 Abs. 2 S. 2 WertFirmRL die Möglichkeit eingeräumt, das Verfahren von Sozialpartnern bereitstellen zu lassen. Die Sozialpartner müssen jedoch einen Großteil der Anforderungen der externen Meldestellen erfüllen, also gemäß Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b bis d WertFirmRL hinweisgebende Mitarbeiter angemessen schützen, den Schutz der personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und

1019 Siehe dazu Kapitel 3: C. I. II.

1020 Siehe dazu etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 3. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

1021 Ähnlich bereits etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 4. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

1022 Für die WertFirmRL stützt sich der Unionsgesetzgeber gemäß dem ersten Bezugsvermerk auf Art. 53 Abs. 1 AEUV.

gemeldeten Person gewährleisten und die Identität der hinweisgebenden Person grundsätzlich vertraulich behandeln.¹⁰²³

e) Verhältnis zu anderen Unionsvorschriften

aa) Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II

Wertpapierfirmen müssen bereits gemäß Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II interne Meldestellen einrichten. Die erneute Verpflichtung in Art. 22 Abs. 2 WertFirmRL erweitert den Meldegegenstand der internen Meldeverfahren und eröffnet die Möglichkeit, die interne Meldestelle von Sozialpartnern bereitstellen zu lassen. Die restlichen Anforderungen stimmen mit denen von Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II überein. Es ist davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber in Art. 22 Abs. 2 S. 1 WertFirmRL dieselben Anforderungen an den Meldekanal der Wertpapierfirmen wie in Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II stellen wollte, auch wenn der Begriff „eigenständig“ in Art. 22 Abs. 2 S. 1 WertFirmRL fehlt.

bb) HinSchRL

Die WertFirmRL wurde nach der HinSchRL erlassen, sodass sie noch nicht in Anhang Teil II der HinSchRL gelistet ist. Allerdings gelten gemäß Art. 65 WertFirmRL alle Bezugnahmen auf die EigKapRL in anderen EU-Rechtsakten für die Zwecke der Beaufsichtigung und Abwicklung von Wertpapierfirmen als Bezugnahme auf die WertFirmRL. Meldestellen sind entsprechend dem Titel VII der EigKapRL und Titel IV der WertFirmRL der Beaufsichtigung zuzuordnen, sodass der Verweis auf die EigKapRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. v in Anhang Teil II der HinSchRL auch die WertFirmRL einbezieht.

Gleiches gilt für die WertFirmVO gemäß ihrem Art. 65, sofern – wie unter Buchst. B Ziff. xx in Anhang Teil I der HinSchRL – auf die KapAdVO verwiesen wird. Folglich ist auch die WertFirmVO als Meldegegenstand von der HinSchRL erfasst.

Die Vorgaben in Art. 22 Abs. 2 WertFirmRL sind nicht spezifischer als die der HinSchRL, da der spezielle unabhängige Kanal den Vorgaben der HinSchRL entspricht und Art. 8 Abs. 5 S. 1 HinSchRL auch die Ausgliederung des Meldekanals an externe Dritte erlaubt. Folglich kann erneut festgestellt werden, dass Wertpapierfirmen gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der HinSchRL implementieren bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

¹⁰²³ Siehe näher dazu Kapitel 3: C. I. II. e) und Kapitel 3: C. I. II. f).

13. Zwischenergebnis

Auffällig ist, dass alle unionsrechtlichen Regelungen zu den internen Meldestellen im Finanzdienstleistungssektor allgemein gehalten sind, ähnliche Merkmale definieren und wegen häufiger redaktioneller Versehen eine unsaubere Formulierung aufweisen. Es ist nicht zu verstehen, warum der Unionsgesetzgeber für die verschiedenen Vorschriften leicht veränderte Formulierungen wählte, obwohl er im Grundsatz dieselbe Materie regeln wollte.

Regelmäßig sollen sich die internen Meldestellen an die Mitarbeiter der Verpflichteten richten. Allein Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO geht darüber hinaus und ermöglicht die Meldung neben Mitarbeitern auch ausdrücklich Führungskräften und anderen natürlichen Personen, deren Leistungen der Administrator in Anspruch nehmen kann oder seiner Kontrolle unterliegen. Eine Meldepflicht sieht keine der Regelungen vor.

Es können sowohl potenzielle als auch tatsächliche Verstöße gemeldet werden, wobei dem Unionsgesetzgeber diesbezüglich bei Art. 71 Abs. 3 EigKapRL, Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO, Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL, Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO, Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO, Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO und Art. 22 Abs. 2 WertFirmRL redaktionelle Versehen unterlaufen sind. Die Richtlinien sehen die Meldung von Verstößen gegen die Richtlinie bzw. die nationalen Umsetzungsnormen und gegen die Vorschriften der verwandten Verordnung vor. Die Verordnungen ermöglichen die Meldung von Verstößen gegen ihre eigenen Vorschriften. Auch hier sind redaktionelle Versehen bei Art. 71 Abs. 3 EigKapRL, Art. 73 Abs. 2 FinMarktRL-II, Art. 99d Abs. 5 OGAW-RL, Art. 65 Abs. 3 ZenVerwahrVO, Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO, Art. 41 Abs. 4 ProspektVO und Art. 22 Abs. 2 WertFirmRL zu beklagen.

Der Meldeprozess ist bei allen Vorschriften rudimentär geregelt, sodass lediglich entweder ein angemessenes bzw. geeignetes internes Verfahren, ein spezieller bzw. spezifischer, unabhängiger und autonomer bzw. eigenständiger Kanal oder Informationswege gefordert werden. Die Regelungen des Art. 71 Abs. 3 EigKapRL, Art. 65 Abs. 3 ZenVerwahrVO und Art. 22 Abs. 2 WertFirmRL räumen die Möglichkeit ein, den Meldeprozess an Sozialpartner auszulagern, die wiederum hinsichtlich des Schutzes der personenbezogenen Daten, der Schutzmaßnahmen und des Vertraulichkeitsgebots die Anforderungen an die externen Meldestellen einhalten müssen. Darüber hinaus enthalten die Vorschriften keine verbindlichen Vorgaben zu Datenschutz, Vertraulichkeit und Schutzmaßnahmen, da die entsprechenden Regelungen nur für die in den Artikeln ebenfalls vorgesehenen externen Meldestellen gelten.

Die Regelungen in Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO, Art. 65 Abs. 3 ZenVerwahrVO und Art. 41 Abs. 4 ProspektVO sind richtlinienähnlich formuliert, sodass die Verordnungen wegen ihres „hinkenden Charakters“ einen Durchführungsakt

der Mitgliedstaaten bedürfen. Von den Vorgaben des Art. 28 Abs. 4 PRIIP-VO kann der nationale Gesetzgeber Gebrauch machen. Die Verpflichtungen der Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO, Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO und Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO gelten unmittelbar.

Der Großteil der analysierten Unionsrechtsakte ist in Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 der HinSchRL aufgeführt; die WertFirmRL wurde jedoch erst nach der HinSchRL erlassen und die BenchmarkVO ist nur in Anhang Teil I Buchst. B Ziff. xiv der HinSchRL hinterlegt. Abgesehen von Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO findet das erläuterte Konkurrenzverhältnis Anwendung; Art. 8 Abs. 4 HinSchRL gilt jedoch auch für Administratoren im Sinne der BenchmarkVO. Allerdings enthält keine der Vorschriften spezifischere Merkmale als die HinSchRL. Entscheidend ist nur, dass Kreditinstitute, Wertpapierfirmen, Marktbetreiber, Zweigniederlassungen von Drittlandfirmen, nach der FinMarktVO und FinMarktRL-II beaufsichtigte genehmigte Veröffentlichungssysteme und Meldemechanismen, OGAW, Verwaltungsgesellschaften, Investmentgesellschaften, Verwahrstellen, Zentralverwahrer, Verwalter alternativer Investmentfonds, Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, zentrale und nichtfinanzielle Gegenparteien, Administratoren, Prüfungsgesellschaften und sonstige Arbeitgeber in finanzdienstleistungsregulierten Bereichen gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der HinSchRL implementieren bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

II. Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

1. Art. 61 Abs. 3 GwRL-IV

Die Vierte Geldwäscherichtlinie vom 20. Mai 2015¹⁰²⁴ (GwRL-IV) passt das Unionsrecht an die im Jahr 2012 überarbeiteten Empfehlungen der *Financial Action Task Force* (FATF) an¹⁰²⁵ und soll gemäß ihrem Art. 1 Abs. 1 verhindern, dass das Finanzsystem der EU für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung genutzt wird. Die FATF wurde 1989 gegründet und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris angegliedert; ihre Empfehlungen gelten als der wichtigste internationale Standard in Bezug auf die Bekämpfung von

1024 Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission, ABl. L 141 v. 5.6.2015, S. 73.

1025 BT-Drs. 18/11555, S. 1.

Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und der Bekämpfung der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen.¹⁰²⁶

a) Verpflichtete

Die GwRL-IV verpflichtet zusammengefasst gemäß ihrem Art. 2 Abs. 1 Kreditinstitute; Finanzinstitute; Abschlussprüfer, externe Buchprüfer und Steuerberater; Notare und andere selbständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen bei Finanz- oder Immobilientransaktionen, der Verwaltung von Geldanlagen sowie der Verwaltung von Trusts, Gesellschaften und Stiftungen; Dienstleister für Trusts oder Gesellschaften; Immobilienmakler; Personen, die mit Gütern handeln und Zahlungen in Höhe von 10.000 Euro oder mehr in bar tätigen oder entgegennehmen; Anbieter von Glücksspieldiensten; Dienstleister, die virtuelle Währungen in Fiatgeld und umgekehrt tauschen; Anbieter von elektronischen Geldbörsen; Personen, die mit Kunstwerken handeln oder beim Handel mit Kunstwerken als Vermittler tätig werden sowie Personen, die Kunstwerke lagern, mit Kunstwerken handeln oder beim Handel mit Kunstwerken als Vermittler tätig werden und dies durch Freihäfen ausgeführt wird. Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 GwRL-IV dafür zu sorgen, dass diese Verpflichteten interne Meldestellen einrichten.

b) Hinweisgebende Person

Die interne Meldestelle muss sich gemäß Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 GwRL-IV an die Angestellten der Verpflichteten oder Personen in einer vergleichbaren Position richten. Eine Meldepflicht sieht die Vorschrift durch die Formulierung „melden können“ nicht vor.

c) Meldegegenstand

Auch in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 GwRL-IV hat es der Gesetzgeber versäumt, den Begriff „Verstöße“ näher zu bestimmen. Es stellt sich wiederholt die Frage, ob die interne Meldung potenzieller Verstöße möglich ist. Hinsichtlich der externen Meldestellen differenziert der Unionsgesetzgeber in Art. 61 Abs. 1 UAbs. 1 GwRL-IV zwischen möglichen und tatsächlichen Verstößen. Allerdings würde es dem Sinn und Zweck von internen Meldeverfahren widersprechen, wenn sie auf die Meldung tatsächlicher Verstöße beschränkt würden. Wie bereits festgestellt,¹⁰²⁷ ist die fehlende Präzisierung bei der Regelung der internen Meldestellen als redaktionelles Versehen

1026 BaFin, Financial Action Task Force – FATF, 31.1.2020, abrufbar unter <https://www.bafin.de/ref/19644564> (letzter Zugriff am 8.3.2024).

1027 Siehe dazu etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 3. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

einzustufen, sodass die Vorschrift sowohl die Meldung tatsächlicher als auch möglicher Verstöße vorsieht.

Darüber hinaus konkretisiert der Unionsgesetzgeber nur in Art. 61 Abs. 1 UAbs. 1 GwRL-IV in Bezug auf die externen Meldestellen, dass sich die Meldung auf Verstöße gegen die zur Umsetzung der GwRL-IV erlassenen nationalen Vorschriften beziehen muss. Wie bereits andernorts erörtert,¹⁰²⁸ kann der Meldegegenstand bei den internen Meldestellen wegen der beschränkten Rechtssetzungskompetenz der Union nicht uferlos sein, sodass sich die interne Meldung ebenfalls auf die zur Umsetzung der GwRL-IV erlassenen nationalen Vorschriften beschränkt und die fehlende Präzisierung wiederholt als redaktionelles Versehen zu werten ist.¹⁰²⁹

d) Meldeprozess

Die Verpflichteten müssen gemäß Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 GwRL-IV über angemessene Verfahren verfügen, mit denen sie die interne Meldung über einen speziellen und unabhängigen Kanal ermöglichen. Die Verfahren müssen in einem angemessenen Verhältnis zu Art und Größe der Verpflichteten stehen.

e) Anonymität

Der Meldekanal muss gemäß Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 GwRL-IV die anonyme Meldung ermöglichen.

f) Schutzregelungen

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 GwRL-IV dafür sorgen, dass Einzelpersonen, einschließlich Angestellte und Vertreter der Verpflichteten, die intern oder der zentralen Meldestelle einen Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung melden, rechtlich vor Bedrohungen, Vergeltungsmaßnahmen oder Anfeindungen und insbesondere vor nachteiligen oder diskriminierenden Maßnahmen im Beschäftigungsverhältnis geschützt werden. Sofern eine Person wegen ihrer internen Meldung oder ihrer Meldung an die zentrale Meldestelle Opfer von Bedrohungen, Vergeltungsmaßnahmen, Anfeindungen oder nachteiligen oder diskriminierenden Maßnahmen im Beschäftigungsverhältnis wird, müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 61 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 GwRL-IV sicherstellen, dass diese Person auf sichere Weise eine Beschwerde bei der zuständigen Behörde einreichen kann. Zudem müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 61 Abs. 3 UAbs. 3 S. 2 GwRL-IV

¹⁰²⁸ Ähnlich bereits etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 4. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

¹⁰²⁹ Für die GwRL-IV stützt sich der Unionsgesetzgeber gemäß dem ersten Bezugsvermerk auf Art. 114 AEUV.

dafür sorgen, dass diese Personen ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf haben.

Die Schutzregelungen wurden durch Art. 1 Nr. 39 lit. b der Fünften Geldwäsch Richtlinie vom 30. Mai 2018¹⁰³⁰ (GwRL-V) eingeführt. Sie beziehen sich auf die Meldung eines Verdachts auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung, wohingegen sich der restliche Art. 61 GwRL-IV auf die Meldung von tatsächlichen oder potenziellen Verstößen gegen die zur Umsetzung der GwRL-IV erlassenen nationalen Vorschriften stützt. Fraglich ist, ob die Begriffe „Verstoß“ und „Verdacht“ im Rahmen der GwRL-IV synonym verwendet werden.

Definitionen der Termini enthält die Richtlinie nicht. Die GwRL-IV gebraucht den Terminus „Verdacht“ im Zusammenhang mit den sogenannten Verdachtsmeldungen gemäß Art. 33, 34 und 35 GwRL-IV¹⁰³¹ in Kapitel IV „Meldepflichten“: Die Verpflichteten müssen die zentrale Meldestelle gemäß Art. 33 Abs. 1 lit. a GwRL-IV umgehend über einen Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung informieren. Die zentrale Meldestelle ist eine gemäß Art. 32 Abs. 1 GwRL-IV von den Mitgliedstaaten einzurichtende Behörde, die zur Verhinderung, Aufdeckung und wirksamen Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beitragen soll. In Art. 61 Abs. 1 GwRL-IV wird hingegen der Begriff „zuständige Behörde“ verwendet. Die zuständigen Behörden überwachen gemäß Art. 48 Abs. 1 GwRL-IV die Verpflichteten und treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen; es handelt sich im Sinne der Überschrift „Aufsicht“ des Abschnitts 2 der GwRL-IV um Aufsichtsbehörden. Wie etwa in Art. 36 Abs. 1 GwRL-IV oder aus dem Umsetzungsgesetz in §§ 27 und 50 GwG¹⁰³² ersichtlich wird, sind die zentrale Meldestelle aus Art. 32 Abs. 1 GwRL-IV und die zuständige Behörde in Art. 61 Abs. 1 GwRL-IV unterschiedliche Institutionen.

Angestellte oder Vertreter der Verpflichteten können ihren Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung auch intern über die gemäß Art. 8 Abs. 4 lit. a GwRL-IV einzurichtenden Verfahren melden. Einzelpersonen, die sich wegen ihrer Meldepflicht aus Art. 33 Abs. 1 GwRL-IV mit einem Verdacht an den internen Ansprechpartner oder an die zentrale Meldestelle wenden, profitieren gemäß Art. 38 GwRL-IV von denselben Schutzregelungen wie in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 GwRL-IV. Die Vorschrift wurde ebenfalls durch die GwRL-V eingefügt.¹⁰³³

1030 Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinie 2009/138/EG und 2013/36/EG, ABL L 156 v. 19.6.2018, S. 43.

1031 Vgl. Art. 34 Abs. 3 lit. d Ziff. ii), Art. 59 Abs. 1 lit. b GwRL-IV.

1032 BT-Drs. 18/11555, S. 136, 160 f.

1033 Art. 1 Nr. 23 GwRL-V.

Der Begriff „Verstoß“ wird im Abschnitt „Sanktionen“ des Kapitels VI „Strategien, Verfahren und Aufsicht“ der GwRL-IV eingeführt: Die Mitgliedstaaten sollen die Verpflichteten gemäß Art. 58 Abs. 1 GwRL-IV für Verstöße gegen die nationalen Umsetzungsvorschriften der GwRL-IV sanktionieren. Dementsprechend haben die zuständigen Behörden gemäß Art. 59 Abs. 1 lit. b GwRL-IV auch bei schwerwiegenden, wiederholten oder systematischen Verstößen gegen die Verdachtsmeldungen nach Art. 33, 34 und 35 GwRL-IV Sanktionen zu verhängen. Durch die externen Meldestellen gemäß Art. 61 Abs. 1 und 2 GwRL-IV sollen die zuständigen Behörden auf die Verstöße aufmerksam gemacht werden.¹⁰³⁴

Die Meldung eines Verdachts auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung ist für die Verpflichteten obligatorisch und unterscheidet sich durch die angeordnete Meldepflicht in Art. 33 Abs. 1 GwRL-IV von den freiwilligen Meldungen von Verstößen aus Art. 61 GwRL-IV. Wie die Analyse der Unionsrechtsakte zeigt,¹⁰³⁵ ordnet der Unionsgesetzgeber freiwillige Meldungen von Verstößen als Whistleblowing ein. Weitere Beispiele für diese Annahme sind die Anzeigepflichten in Art. 6 Abs. 9 der Ersten Marktmissbrauchsrichtlinie¹⁰³⁶ (MarktMissRL), der in § 10 WpHG a. F. bzw. § 23 WpHG umgesetzt wurde,¹⁰³⁷ und Art. 12 AbPrüfVO: Da weder die Markt-MissRL noch die AbPrüfVO in Anhang Teil II der HinSchRL aufgeführt sind, versteht der Unionsgesetzgeber diese Vorschriften zu Anzeige- bzw. Meldepflichten nicht als Whistleblowing.¹⁰³⁸ In der Folge ist auch die Verdachtsmeldung nicht mit der Verstoßmeldung im Rahmen der GwRL-IV gleichzusetzen ist. Schließlich betrachtet der deutsche Gesetzgeber die Art. 33 ff. GwRL-IV ebenfalls nicht als Whistleblowing, sondern allein den Art. 61 GwRL-IV.¹⁰³⁹ Zudem stellt die BaFin in ihren Auslegungs- und Anwendungshinweisen zum GwG klar, dass es sich bei den Verstoßmeldungen nach § 6 Abs. 5 GwG nicht um Verdachtsmeldungen im Sinne des § 43 Abs. 1 GwG handelt.¹⁰⁴⁰ Da § 6 Abs. 5 GwG den Art. 61 Abs. 3 GwRL-IV bzw. § 43 Abs. 1 GwG den Art. 33 GwRL-IV umsetzt,¹⁰⁴¹ gilt diese Aussage auch für die unionsrechtlichen Normen. Darüber hinaus ist die Meldepflicht verdächtiger

1034 Zu den externen Meldestellen siehe Kapitel 3: C. II. 1.

1035 Siehe die Untersuchungen unter Kapitel 3: B. und Kapitel 3: C.

1036 Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.1.2003 über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch), ABl. L 96 v. 12.4.2003, S. 16.

1037 Gesetz zur Verbesserung des Anlegerschutzes (Anlegerschutzverbesserungsgesetz) v. 28.10.2004, BGBl. I S. 2630; BT-Drs. 15/3174, S. 32.

1038 Vgl. hinsichtlich Art. 12 AbPrüfVO *Helm*, BB 2018, 1538, a. A. hinsichtlich § 23 WpHG wohl *Gerdemann*, Transatlantic Whistleblowing, S. 399.

1039 Vgl. BT-Drs. 18/11555, S. 110, 112, 156 f., 161.

1040 *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum GwG, S. 24 f.

1041 BT-Drs. 18/11555, S. 112, 156.

Sachverhalte schon in Empfehlung 16 der FATF-Empfehlungen von 1990¹⁰⁴² sowie in Art. 6 UAbs. 1 der Ersten Geldwäscherichtlinie¹⁰⁴³ (GwRL-I) enthalten gewesen.¹⁰⁴⁴

Die Auslegung zeigt, dass die GwRL-IV zwischen Verstoß- und Verdachtsmeldungen differenziert. Die wortwörtliche Übernahme der Schutzvorschriften aus Art. 38 GwRL-IV ist mithin als redaktionelles Versehen des Unionsgesetzgebers zu werten. Vielmehr müssten die Schutzregelungen in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 GwRL-IV Personen schützen, die über die interne Meldestelle potenzielle oder tatsächliche Verstöße gegen die nationalen Umsetzungsnormen der GwRL-IV melden. Die Schutzregelungen können wohl trotz der Stellung in Art. 61 Abs. 3 GwRL-IV auch bei dem externen Meldeverfahren als Ergänzung zu Art. 61 Abs. 2 lit. b GwRL-IV herangezogen werden; schließlich beziehen sich Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 GwRL-IV sowohl auf eine interne als auch auf eine externe Stelle.¹⁰⁴⁵ Die Schutzregelungen sind dementsprechend auszulegen.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Die GwRL-IV ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 2 Ziff. i aufgeführt, sodass auf das beschriebene Konkurrenzverhältnis verwiesen werden kann. Im Gegensatz zur fakultativen Regelung in Art. 8 Abs. 2 S. 2 HinSchRL sieht Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 GwRL-IV verpflichtend vor, dass die interne Meldestelle sowohl für Angestellte der Verpflichteten als auch Personen in einer vergleichbaren Position erreichbar sein muss. Außerdem geht der anonyme Meldekanal aus Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 GwRL-IV über die Vorgaben der HinSchRL hinaus.¹⁰⁴⁶ Die ausdrückliche Beschwerdemöglichkeit der hinweisgebenden Person bei der zuständigen Behörde aus Art. 61 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 GwRL-IV ist derart nicht in der HinSchRL vorgesehen; in Art. 20 Abs. 1 lit. a und b HinSchRL beschränken sich die Maßnahmen auf eine umfassende und unabhängige Beratung und Unterstützung der hinweisgebenden Person.

Es ist festzuhalten, dass die Verpflichteten im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GwRL-IV gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen entsprechend den spezifischen Anforderungen der GwRL-IV und den Vorgaben der HinSchRL einrichten bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

1042 FATF, The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering, 1990, S. 3, abrufbar unter <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%201990.pdf> (letzter Zugriff am 8.3.2024).

1043 Richtlinie (91/308/EWG) des Rates v. 10.6.1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, ABl. L 166 v. 28.6.1991, S. 77.

1044 *Barreto da Rosa*, in: Herzog, § 43 GwG, Rn. 2.

1045 Zu den Schutzregelungen der externen Meldestelle siehe Kapitel 3: C. II. 1. f).

1046 *Colneric/Gerdemann*, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 26.

2. Art. 21 Abs. 2 GeldTransVO

Die Geldtransferverordnung vom 20. Mai 2015¹⁰⁴⁷ (GeldTransVO) legt gemäß ihrem Art. 1 fest, welche Angaben zu Auftraggebern und Begünstigten bei Geldtransfers gleich welcher Währung zu übermitteln sind, wenn mindestens einer der am Geldtransfer beteiligten Zahlungsdienstleister seinen Sitz in der Union hat. Ziel ist es, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern, aufzudecken und zu ermitteln.

a) Verpflichtete

Zahlungsdienstleister müssen gemäß Art. 21 Abs. 2 GeldTransVO interne Meldestellen einrichten. Zahlungsdienstleister sind im Sinne der GeldTransVO zusammengefasst vor allem Kreditinstitute; E-Geld-Institute; Postcheckämter, die nach nationalem Recht zur Erbringung von Zahlungsdiensten berechtigt sind; Zahlungsinstitute; die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken, wenn sie nicht in ihrer Eigenschaft als Währungsbehörden oder andere Behörde handeln; sowie die Mitgliedstaaten oder ihre regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften, wenn sie nicht in ihrer Eigenschaft als Behörden handeln.¹⁰⁴⁸

b) Hinweisgebende Person

Die interne Meldestelle richtet sich an die Mitarbeiter der Zahlungsdienstleister und Personen in einer vergleichbaren Position. Eine Meldepflicht sieht die Vorschrift durch den Wortlaut „melden können“ nicht vor.

c) Meldegegenstand

Die Regelung in Art. 21 Abs. 2 GeldTransVO verwendet hinsichtlich des Meldegegenstands nur den Begriff „Verstöße“, ohne diesen näher zu konkretisieren. Dies führt erneut zu der Frage, ob die Meldung potenzieller Verstöße von der Vorschrift

1047 Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006, ABL L 141 v. 5.6.2015, S. 1.

1048 Art. 3 Nr. 5 GeldTransVO i. V. m. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.11.2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG, ABL L 337 v. 23.12.2015, S. 35; siehe außerdem Art. 4 Nr. II i. V. m. Art. 32, 33 und Anhang I der Richtlinie (EU) 2015/2366 sowie Art. 9 der Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.9.2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG, ABL L 267 v. 10.10.2009, S. 7.

eingeschlossen ist. Wie bereits bei anderen Unionsrechtsakten festgestellt,¹⁰⁴⁹ ist die Regelung wegen des Telos von internen Meldestellen umfassend im Sinne einer Meldung von potenziellen und tatsächlichen Verstößen zu verstehen. Zudem sind die Verstöße, wie bereits erörtert,¹⁰⁵⁰ entsprechend der Regelung zu den externen Meldestellen in Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 GeldTransVO wegen der beschränkten Rechtssetzungskompetenz der EU auf Verstöße gegen die GeldTransVO zu limitieren.¹⁰⁵¹

d) Meldeprozess

Die Zahlungsdienstleister müssen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden angemessene interne Verfahren einrichten, die einen sicheren, unabhängigen und spezifischen Meldekanal beinhalten. Es ist davon auszugehen, dass sich die Zusammenarbeit auf die gesetzeskonforme Einrichtung der internen Meldestellen beschränkt.¹⁰⁵² Der Meldekanal muss der Art und Größe des Zahlungsdienstleisters gerecht werden.

e) Anonymität

Der einzurichtende Meldekanal muss die anonyme Meldung ermöglichen.

f) Verhältnis zur HinSchRL

Die GeldTransVO ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 2 Ziff. ii aufgeführt, sodass das beschriebene Konkurrenzverhältnis Anwendung findet. Im Gegensatz zur fakultativen Regelung in Art. 8 Abs. 2 S. 2 HinSchRL sieht Art. 21 Abs. 2 GeldTransVO verpflichtend vor, dass die interne Meldestelle sowohl für Mitarbeiter der Verpflichteten als auch Personen in einer vergleichbaren Position erreichbar sein muss. Außerdem überschreitet der anonyme Meldekanal des Art. 21 Abs. 2 GeldTransVO die Anforderungen der HinSchRL.¹⁰⁵³

Es ist festzuhalten, dass die Zahlungsdienstleister im Sinne des Art. 3 Nr. 5 GeldTransVO gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl interne Meldestellen im Sinne der spezifischen Anforderungen der GeldTransVO und der Vorgaben der HinSchRL einrichten bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen.

1049 Siehe dazu etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 3. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

1050 Ähnlich bereits etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 4. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

1051 Für die GeldTransVO stützt sich der Unionsgesetzgeber gemäß dem ersten Bezugsvermerk auf Art. 114 AEUV.

1052 Helm, BB 2018, 1538 (1541).

1053 Colneric/Gerdemann, in: BeckOK HinSchG, § 4, Rn. 30.

3. Zwischenergebnis

Die unionsrechtlichen Regelungen zu den internen Meldestellen im Bereich der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ähneln denen im Finanzdienstleistungssektor. So sehen Art. 61 Abs. 3 GwRL-IV und Art. 21 Abs. 2 GeldTransVO ebenfalls keine Meldepflicht vor. Die internen Meldestellen richten sich jedoch neben den Angestellten bzw. Mitarbeitern der Verpflichteten auch an Personen in einer vergleichbaren Position.

Es können sowohl potenzielle als auch tatsächliche Verstöße gegen die zur Umsetzung der GwRL-IV erlassenen nationalen Vorschriften bzw. die GeldTransVO gemeldet werden; hinsichtlich beider Kriterien des Meldegegenstandes unterlaufen dem Unionsgesetzgeber wiederholt redaktionelle Versehen.

Die Verpflichteten müssen ein Verfahren im angemessenen Verhältnis zu ihrer Art und Größe einrichten, das mit einem sicheren, unabhängigen, speziellen bzw. spezifischen und anonymen Kanal die interne Meldung ermöglicht. Da die EU der Anonymität skeptisch gegenübersteht,¹⁰⁵⁴ ist die Forderung eines anonymen Meldekanals überraschend. Daneben sieht der Unionsgesetzgeber erstmals die korrigierend auszurende Schutzregelung in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 GwRL-IV vor, die mit einer Beschwerdemöglichkeit bei der zuständigen Behörde und einem wirksamen Rechtsbehelf der benachteiligten Einzelperson einhergeht.

Im Gegensatz zu den Regelungen in Art. 32 Abs. 3 MarktMissVO, Art. 65 Abs. 3 ZenVerwahrVO und Art. 41 Abs. 4 ProspektVO bedarf Art. 21 Abs. 2 GeldTransVO mangels richtlinienähnlicher Formulierung keines Durchführungsakts der Mitgliedstaaten, sodass die Verpflichtung wie Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO, Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO und Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO unmittelbar gilt.

Beide Unionsrechtsakte sind in Teil II Buchst. A Nr. 2 des Anhangs der HinSchRL aufgeführt, sodass das Konkurrenzverhältnis Anwendung findet und die Verpflichteten im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GwRL-IV sowie Zahlungsdienstleister unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl gemäß Art. 8 Abs. 4 HinSchRL interne Meldestellen im Sinne der HinSchRL implementieren bzw. ihre vorhandene interne Meldestelle entsprechend erweitern müssen. Als spezifische Regelungen beizubehalten sind der anonyme Meldekanal und die Beschwerdemöglichkeit bei der zuständigen Behörde.

1054 Siehe Kapitel 2: F.

III. Verkehrssicherheit

1. Art. 5 ZivLuftMeldVO

Die Zivilluftfahrtmeldeverordnung vom 3. April 2014¹⁰⁵⁵ (ZivLuftMeldVO) dient gemäß ihrem Art. 1 Abs. 1 UAbs. 1 der Verbesserung der Flugsicherheit: Informationen, die für die Sicherheit der Zivilluftfahrt relevant sind, sollen gemeldet, erfasst, gespeichert, geschützt, ausgetauscht, verbreitet und analysiert werden. So will der Unionsgesetzgeber sicherstellen, dass Sicherheitsmaßnahmen im Ernstfall zeitnah ergriffen und Unfälle und Störungen verhütet werden.¹⁰⁵⁶ Es geht nicht um die Klärung von Schuld- und Haftungsfragen.¹⁰⁵⁷

Die Verordnung unterscheidet zwischen meldepflichtigen Ereignissen gemäß Art. 4 ZivLuftMeldVO und freiwilligen Meldungen gemäß Art. 5 ZivLuftMeldVO. Es ist davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber nur die freiwilligen Meldungen als Whistleblowing einstuft,¹⁰⁵⁸ sodass sich die nachfolgende Analyse auf diese beschränkt. Schließlich hält die Kommission in einer Analyse zur Vereinbarkeit von HinSchRL und ZivLuftMeldVO fest, dass nur die freiwilligen Meldungen nach Art. 5 ZivLuftMeldVO entscheidend sind.¹⁰⁵⁹ Außerdem besteht bei keiner der untersuchten unionsrechtlichen Vorschriften eine Meldepflicht.¹⁰⁶⁰ So wird etwa im Rahmen der GwRL-IV nur die freiwillige Verstoßmeldung und nicht die verpflichtende Verdachtsmeldung als Whistleblowing angesehen.¹⁰⁶¹ Zudem nimmt der Unionsgesetzgeber in Anhang Teil II der HinSchRL gerade keinen Bezug auf die zivilluftfahrtrechtliche Verordnung (EU) Nr. 996/2010 vom 20. Oktober 2010,¹⁰⁶² obwohl diese in Art. 9 eine Meldepflicht statuiert. Die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 nennt der Unionsgesetzgeber bewusst nur in Anhang Teil I Buchst. D Nr. 2 der HinSchRL, damit sie vom sachlichen Anwendungsbereich gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. iv HinSchRL erfasst ist. Im Zuge dessen sind die Regelungen in §§ 7, 9 der

1055 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 3.4.2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission, ABl. L 122 v. 24.4.2014, S. 18.

1056 Art. 1 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a, Abs. 2 ZivLuftMeldVO.

1057 Art. 1 Abs. 2 ZivLuftMeldVO.

1058 Vgl. *André/Hildner*, in: *Fischer/Pellmann/Schoch*, § 4 HinSchG, Rn. 70 ff.; *Fest*, in: *EuArbBRK*, Art. 1 HinSchRL, Rn. 65; a. A. *Colneric/Gerdemann*, in: *BeckOK HinSchG*, § 4, Rn. 81.

1059 Ratsdok. WK 15653/2018 INIT, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law: complementarity with the Regulation on occurrences in civil aviation, 2018/0106(COD), 20.12.2018, S. 1.

1060 Siehe die Untersuchungen unter Kapitel 3: B. und Kapitel 3: C.

1061 Siehe Kapitel 3: B. II. 1. f.).

1062 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.10.2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG, ABl. L 295 v. 12.11.2010, S. 35.

Luftverkehrsordnung¹⁰⁶³ (LuftVO) ebenfalls nicht als Whistleblowing einzustufen, da die Vorschriften besondere externe Meldepflichten statuieren und insbesondere auf die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 verweisen.¹⁰⁶⁴

a) Verpflichtete

Jede Organisation im Sinne des Art. 2 Nr. 8 ZivLuftMeldVO, die Luftfahrterzeugnisse bereitstellt und/oder meldepflichtige Personen im Sinne des Art. 4 Abs. 6 ZivLuftMeldVO beschäftigt, unter Vertrag nimmt oder ihre Leistungen in Anspruch nimmt, muss gemäß Art. 5 Abs. 1 ZivLuftMeldVO ein sogenanntes System zur Erstattung freiwilliger Meldungen einrichten. Zur Meldung im Sinne des Art. 4 Abs. 6 ZivLuftMeldVO verpflichtet sind grundsätzlich der Kommandant; Personen, die an der Konstruktion, Herstellung, fortlaufenden Überwachung der Lufttüchtigkeit, Wartung oder Veränderung von Luftfahrzeugen oder Ausrüstungen oder Teilen davon beteiligt sind; Personen, die eine Bescheinigung über die Prüfung der Lufttüchtigkeit oder eine Freigabebescheinigung für Luftfahrzeuge oder Ausrüstungen oder Teile davon unterzeichnen; Personen, die mit Aufgaben im Zusammenhang mit Flugsicherungsdiensten betraut sind oder als Fluginformationsdienst-Lotse tätig sind; Personen, die eine Funktion im Zusammenhang mit dem Sicherheitsmanagement eines Flughafens ausüben; Personen, die eine Funktion im Zusammenhang mit dem Einbau, der Veränderung, Wartung, Instandsetzung, Überholung, Flugprüfung oder Kontrolle von Flugsicherungseinrichtungen ausüben; und Personen, die auf einem Flughafen eine Funktion im Zusammenhang mit der Bodenabfertigung von Luftfahrzeugen ausüben.

b) Hinweisgebende Person

Das System zur Erstattung freiwilliger Meldungen richtet sich gemäß Art. 5 Abs. 4 ZivLuftMeldVO an Personen, die einen nicht gemäß Art. 4 Abs. 1 ZivLuftMeldVO meldepflichtigen Verstoß melden wollen oder nicht gemäß Art. 4 Abs. 6 ZivLuftMeldVO zur Meldung verpflichtet sind.

c) Meldegegenstand

Die meldeberechtigten Personen können über das System zur Erstattung freiwilliger Meldungen gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. a, Abs. 4 lit. a ZivLuftMeldVO Angaben zu Ereignissen weitergeben, die möglicherweise nicht unter das System zur Erfassung

1063 Luftverkehrs-Ordnung v. 29.10.2015 (BGBl. I S. 1894), die zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 14.6.2021 (BGBl. I S. 1766) geändert worden ist.

1064 Vgl. *André/Hildner*, in: *Fischer/Pellmann/Schoch*, § 4 Hinsch, Rn. 75.

meldepflichtiger Ereignisse fallen. Meldepflichtig sind gemäß Art. 4 Abs. 1 ZivLuftMeldVO alle Ereignisse, die ein erhebliches Risiko für die Flugsicherheit darstellen können und im Zusammenhang mit dem Betrieb des Luftfahrzeugs, den technischen Zuständen, der Wartung und Instandsetzung des Luftfahrzeugs, den Flugsicherungsdiensten- und einrichtungen oder den Flugplätzen und Bodendiensten stehen. Als „Ereignis“ gilt nach Art. 2 Nr. 7 ZivLuftMeldVO jedes sicherheitsbezogene Vorkommnis, das ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte gefährdet bzw. bei Ausbleiben von Abhilfemaßnahmen oder Nichtbeachtung gefährden könnte; unter den Begriff fallen insbesondere Unfälle oder schwere Störungen. Eine Auflistung der meldepflichtigen Ereignisse enthält die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1018 der Kommission vom 29. Juni 2015¹⁰⁶⁵.

Daneben können die meldeberechtigten Personen gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. b, Abs. 4 lit. a ZivLuftMeldVO andere sicherheitsbezogene Informationen melden, wenn sie diese als tatsächliche oder potenzielle Gefahr für die Flugsicherheit betrachten.

d) Meldeprozess

Organisationen, die von der EASA zertifiziert oder zugelassen sind, übermitteln der EASA gemäß Art. 5 Abs. 5 ZivLuftMeldVO zeitnah die freiwilligen Meldungen, die mit einem tatsächlichen oder potenziellen Risiko für die Flugsicherheit in Zusammenhang stehen könnten. Jede nicht durch die EASA zertifizierte oder zugelassene Organisation übermittelt die Informationen gemäß Art. 5 Abs. 6 S. 1 ZivLuftMeldVO der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats. Die zuständigen Behörden können gemäß Art. 5 Abs. 6 S. 2 ZivLuftMeldVO auch verlangen, dass die Organisationen alle eingegangenen freiwilligen Meldungen an sie weiterleiten.

Die Organisationen benennen gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO eine oder mehrere Personen, die die Meldungen in unabhängiger Arbeitsweise erfassen, auswerten, verarbeiten, analysieren und speichern. Kleine Organisationen können dafür gemäß Art. 6 Abs. 2, ErwG. 7 S. 2 ZivLuftMeldVO einen vereinfachten Mechanismus einrichten, die Aufgaben mit gleichartigen Organisationen gemeinsam wahrnehmen oder externe Fachstellen beauftragen, sofern die zuständige Behörde zustimmt und die Vertraulichkeit gewahrt bleibt.

Die im Rahmen der freiwilligen und obligatorischen Meldungen gesammelten Informationen dürfen gemäß Art. 5 Abs. 8, Art. 6 Abs. 5 ZivLuftMeldVO in einem System zusammengeführt und in einer Datenbank gespeichert werden. In der Datenbank

1065 Durchführungsverordnung (EU) 2015/1018 der Kommission v. 29.6.2015 zur Festlegung einer Liste zur Einstufung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates meldepflichtig sind, ABl. L 163 v. 30.6.2015, S. 1.

sollten in Bezug auf die freiwilligen Meldungen gemäß Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Anhang I der ZivLuftMeldVO so weit wie möglich die zuständige Stelle, das Aktenzeichen, der Status des Ereignisses, Datum und Ort des Ereignisses, eine Klassifizierung des Ereignisses, eine Sachverhaltsdarstellung, die Art des Vorkommnisses, eine Risikoklassifizierung, luftfahrzeug-, flugsicherungs- und flugplatzbezogene Daten und Angaben zu Luftfahrzeug- und Personenschäden vermerkt werden. Darüber hinaus müssen die Organisationen gemäß Art. 7 Abs. 2 ZivLuftMeldVO eine Sicherheitsrisiko-klassifizierung im Sinne der Delegierten Verordnung (EU) 2020/2034 vom 6. Oktober 2020¹⁰⁶⁶ des betreffenden Ereignisses vornehmen, die von der zuständigen Behörde oder der EASA überprüft, gegebenenfalls geändert und dann gebilligt wird. Mit Verfahren zur Kontrolle der Datenqualität müssen die Organisationen gemäß Art. 7 Abs. 3 ZivLuftMeldVO kontinuierlich die Kohärenz der Daten insbesondere zwischen den ursprünglich erfassten Informationen und den in der Datenbank gespeicherten Meldungen verbessern.

Die Organisationen müssen gemäß Art. 13 Abs. 1 und 2 lit. a ZivLuftMeldVO ein Verfahren zur Analyse der gemeldeten Ereignisse entwickeln, um die mit dem Ereignis verbundenen Sicherheitsgefahren zu ermitteln und bei tatsächlichen oder potenziellen Mängeln der Flugsicherheit Gegen- oder Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Mit einem weiteren Verfahren müssen die Organisationen gemäß Art. 13 Abs. 2 lit. b ZivLuftMeldVO die Wirksamkeit ihrer Gegen- und Präventivmaßnahmen überwachen. Die Ergebnisse der Analysen und ergriffenen Maßnahmen sind den Mitarbeitern gemäß Art. 13 Abs. 3 ZivLuftMeldVO regelmäßig zur Verfügung zu stellen. Falls die Organisation einen tatsächlichen oder potenziellen Mangel der Flugsicherheit feststellen sollte, übermittelt sie der EASA, sofern sie von der EASA zertifiziert und zugelassen wurde, oder ansonsten der zuständigen Behörde gemäß Art. 13 Abs. 4 UAbs. 1, Abs. 5 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO innerhalb von 30 Tagen ab dem Tag des Eingangs der Meldung die vorläufigen Ergebnisse der Analyse und die geplanten Gegen- oder Präventivmaßnahmen. Die endgültigen Ergebnisse der Analyse hat die Organisation der EASA bzw. der zuständigen Behörde gemäß Art. 13 Abs. 4 UAbs. 2, Abs. 5 UAbs. 2 ZivLuftMeldVO unmittelbar nach Verfügbarkeit oder zumindest innerhalb von drei Monaten nach Eingang der Ereignismeldung zur Verfügung zu stellen. Sind die ergriffenen Maßnahmen aus Sicht der EASA bzw. der zuständigen Behörde unzureichend, so muss die Organisation gemäß Art. 13 Abs. 8 UAbs. 2 ZivLuftMeldVO zusätzliche geeignete Maßnahmen vornehmen.

1066 Delegierte Verordnung (EU) 2020/2034 der Kommission v. 6.10.2020 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das gemeinsame europäische Risikoklassifizierungssystem, ABl. L 416 v. 11.12.2020, S. 1.

Die personenbezogenen Daten dürfen nach Art. 15 Abs. 1 UAbs. 2 ZivLuftMeldVO nur in dem Umfang verarbeitet werden, wie es für die Zwecke der ZivLuftMeldVO erforderlich und mit der DSGVO vereinbar ist.

e) Vertraulichkeit

Die Organisationen müssen die eingehenden Informationen gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 15 Abs. 1 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO vertraulich behandeln und sicherstellen, dass die Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden und gemeldeten Person zur Förderung der Redlichkeitskultur angemessen geschützt wird. Redlichkeitskultur ist nach Art. 2 Nr. 12 ZivLuftMeldVO eine Kultur, bei der operative Mitarbeiter oder andere Personen nicht für ihre Handlungen, Unterlassungen oder Entscheidungen, die ihrer Erfahrung und Ausbildung entsprechen, bestraft werden, aber grobe Fahrlässigkeit, vorsätzliche Verstöße und destruktives Handeln nicht toleriert werden. Die Organisationen stellen gemäß Art. 16 Abs. 1 und 2 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO sicher, dass Namen und Anschriften von Einzelpersonen für Angehörige des Personals der Organisation, die nicht mit der Bearbeitung der Meldungen betraut sind, nur soweit verfügbar sind, wie es für die Untersuchung der gemeldeten Ereignisse im Hinblick auf die Verbesserung der Flugsicherheit zwingend notwendig ist. Innerhalb der Organisation sind gemäß Art. 16 Abs. 2 UAbs. 2 ZivLuftMeldVO nur anonymisierte Informationen zu verbreiten.¹⁰⁶⁷ Die Informationen dürfen von den Organisationen gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 15 Abs. 2 ZivLuftMeldVO nur für Sicherheitszwecke und nicht zur Klärung von Schuld- und Haftungsfragen verwendet werden.

f) Schutzregelungen

Angestellte und Vertragspartner, die ein Ereignis melden oder in einer Meldung genannt werden, dürfen gemäß Art. 16 Abs. 9 ZivLuftMeldVO aufgrund der übermittelten Informationen keine Nachteile seitens ihres Arbeitgebers oder Vertragspartners erfahren. Zudem dürfen die in den Meldungen enthaltenen Informationen in Disziplinar- und Verwaltungsverfahren gemäß Art. 16 Abs. 7 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO nicht gegen die hinweisgebende oder gemeldete Person verwendet werden. Verstöße gegen Rechtsvorschriften, von denen die Mitgliedstaaten nur aufgrund einer Meldung Kenntnis erlangt haben, sollen gemäß Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1, Abs. 10 ZivLuftMeldVO nicht bestraft werden, sofern es mit den nationalen Strafvorschriften

¹⁰⁶⁷ Die inhaltlich gleichen Termini „entpersönlichte Informationen“ und „Anonymisierung“ werden einzeln in Art. 2 Nr. 6 und 9 ZivLuftMeldVO definiert, aber nicht gebraucht. Stattdessen verwendet der Unionsgesetzgeber den Terminus „anonymisierte Informationen“ in Art. 3 Abs. 1 lit. f, Art. 11 Abs. 4 UAbs. 2 S. 1, Abs. 6 lit. c, Art. 13 Abs. 1 lit. a, Abs. 12 und Art. 16 Abs. 2 UAbs. 2, Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 ZivLuftMeldVO.

vereinbar ist. Diese Schutzregelungen sind gemäß Art. 16 Abs. 11 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO von der Organisation in internen Regeln festzuhalten. Sie gelten jedoch gemäß Art. 16 Abs. 10 ZivLuftMeldVO nicht, wenn die hinweisgebende oder gemeldete Person das Ereignis vorsätzlich herbeigeführt hat oder ein offenkundiges, schwerwiegendes und ernstes offensichtliches Risiko missachtet und die im Rahmen ihrer beruflichen Verantwortung unter den Umständen erforderliche Sorgfalt außer Acht gelassen hat, wodurch eine Person oder Sache vorhersehbar geschädigt oder die Flugsicherheit ernsthaft beeinträchtigt wurde.

Jeder Mitgliedstaat muss gemäß Art. 16 Abs. 12 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO eine Stelle benennen, die für die Durchsetzung der Schutzregelungen zugunsten der hinweisgebenden und gemeldeten Person zuständig ist. Angestellte können der Stelle, ohne dafür belangt werden zu dürfen, gemäß Art. 16 Abs. 12 UAbs. 2 S. 1 und 2 ZivLuftMeldVO mutmaßliche Verstöße gegen die genannten Schutzregelungen melden.

Verstöße gegen die ZivLuftMeldVO müssen von den zuständigen Behörden gemäß Art. 21 S. 1 und 2 ZivLuftMeldVO wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sanktioniert werden. Die genannte staatliche Stelle kann gemäß Art. 16 Abs. 12 UAbs. 3 ZivLuftMeldVO diesbezüglich beratend tätig werden.

Die Mitgliedstaaten können gemäß Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 S. 2, 7 UAbs. 3, Abs. 8 ZivLuftMeldVO ein höheres gesetzliches Schutzniveau für die hinweisgebenden und gemeldeten Personen festlegen und diesen Schutz auf zivil- und strafrechtliche Verfahren ausweiten.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Die ZivLuftMeldVO ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. B Ziff. i aufgeführt, sodass das beschriebene Konkurrenzverhältnis grundsätzlich Anwendung findet.

Bei der ZivLuftMeldVO handelt es sich um ein geschlossenes spezifisches System. Es zeichnet sich durch den komplexen Meldeprozess aus, der auf dem Zusammenspiel von Organisation, zuständiger Behörde und EASA beruht. Mit den Meldestellen im Sinne der HinSchRL wollen Beschäftigungsgeber hingegen das Risiko von externen Meldungen an Behörden verringern, um sich vor Imageschäden und Strafen zu schützen.¹⁰⁶⁸ Hier zeigt sich die unterschiedliche Zielrichtung der beiden Unionsrechtsakte: Mit dem instanzübergreifenden Meldesystem der ZivLuftMeldVO will der Unionsgesetzgeber bestmöglich Unfälle und Störungen verhindern, weswegen die Informationen aus den Meldungen nur für Sicherheitszwecke verwendet

1068 Siehe dazu Kapitel 1: B. I. 1.

werden dürfen. Es geht nicht um die Klärung von Schuld- und Haftungsfragen, sodass grundsätzlich keine disziplinar-, verwaltungs- oder strafrechtlichen Folgen aufgrund der Informationen ergriffen werden dürfen. Die HinSchRL dient hingegen gerade der Durchsetzung des Unionsrechts; dementsprechend ist das Vorgehen gegen die gemeldete Person durch interne Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen ausdrücklich erwünscht.¹⁰⁶⁹

Dennoch möchte die Kommission nicht, dass die ZivLuftMeldVO selbstständig neben der HinSchRL steht. Die Kommission hält in ihrer Analyse zum Verhältnis zwischen HinSchRL und ZivLuftMeldVO fest, dass die Anforderungen der ZivLuftMeldVO durch die Vorgaben der HinSchRL zum Meldeprozess¹⁰⁷⁰, zur Vertraulichkeit¹⁰⁷¹ und zum Schutz der hinweisgebenden Person¹⁰⁷² zu ergänzen sind.¹⁰⁷³ In diesem Fall sollte die gemeldete Person jedoch ebenfalls von den zusätzlichen Schutzregelungen der HinSchRL profitieren können.¹⁰⁷⁴

Zu bedenken ist dennoch, dass das Zusammenspiel von Organisation, zuständiger Behörde und EASA im Rahmen der ZivLuftMeldVO der Meldung und Weiterverarbeitung sicherheitsbezogener Informationen dient. Meldungen aus dem Meldegegenstand der HinSchRL würden diesen Meldeprozess stören und könnten sogar zu schwerwiegenden Verzögerungen bei der Gefahrabwehr führen. Durch die unterschiedlichen Stoßrichtungen der Unionsrechtsakte sollten Organisationen im Sinne des Art. 2 Nr. 8 ZivLuftMeldVO ausnahmsweise zwei interne Meldestellen implementieren: Eine Meldestelle wird den Anforderungen der ZivLuftMeldVO und den zusätzlichen Vorgaben der HinSchRL gerecht, ist jedoch allein für sicherheitsbezogene Informationen zuständig; die andere interne Meldestelle entspricht den Vorgaben der HinSchRL und nimmt Meldungen im Sinne der HinSchRL entgegen. Ein solches Vorgehen ist möglich; schließlich räumt ErwG. 68 S. 2 HinSchRL den Mitgliedstaaten den Ermessensspielraum ein, dass die nach der HinSchRL einzurichtenden Kanäle nur so weit wie möglich auf den bestehenden Kanälen aufbauen sollten.

Diese Verpflichtung trifft Organisationen im Sinne des Art. 2 Nr. 8 ZivLuftMeldVO unabhängig von ihrer Beschäftigtenzahl. Bei juristischen Personen des privaten Sektors ergibt sich die Verpflichtung aus Art. 8 Abs. 1 und 4 i. V. m. Anhang Teil II Buchst. B Ziff. i der HinSchRL. Bei juristischen Personen des öffentlichen Sektors darf in analoger Anwendung des Art. 8 Abs. 4 i. V. m. Anhang Teil II

1069 Art. 1 und 5 Nr. 12 HinSchRL.

1070 Siehe Kapitel 3: A. IV. 1.

1071 Siehe Kapitel 3: A. V.

1072 Siehe Kapitel 3: A. VII. 1.

1073 Ratsdok. WK 15653/2018 INIT, S. 2 ff.

1074 Siehe Kapitel 3: A. VII. 2.

Buchst. B Ziff. i der HinSchRL von der Ausnahmeregelung des Art. 8 Abs. 9 UAbs. 2 Alt. 2 HinSchRL kein Gebrauch gemacht werden.

2. Zwischenergebnis

Die ZivLuftMeldVO weist als Regelung im Bereich „Verkehrssicherheit“ erhebliche Unterschiede zu den bisher analysierten Vorschriften im Finanzdienstleistungssektor und zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf. Zum einen ist das interne Meldeverfahren in mehreren Artikeln geregelt; die zuvor analysierten Unionsvorschriften widmen den Vorgaben nur einen Absatz. Zum anderen dient das Meldesystem der ZivLuftMeldVO der Verhütung von Unfällen und Störungen, weswegen Organisation, Mitgliedstaat und EASA ausdrücklich zusammenarbeiten sollen. Beschäftigungsgeber in der freien Wirtschaft verfolgen mit internen Meldeverfahren hingegen das Ziel, Mitarbeiter von einer externen Meldung abzuhalten, um die Organisation vor den Rechtsfolgen des Verstoßes zu bewahren. Das Ziel der Gefahrenabwehr zur Sicherung der Zivilluftfahrt und das damit einhergehende instanzübergreifende Meldesystem unterscheidet die ZivLuftMeldVO grundlegend von der HinSchRL.

Dennoch sind bei den einzelnen Merkmalen Parallelen zur HinSchRL erkennbar: Da nur die freiwilligen Meldungen nach Art. 5 ZivLuftMeldVO als Whistleblowing zu werten sind, besteht keine Meldepflicht. Es muss zumindest eine Person für das interne Meldeverfahren verantwortlich sein. Die Organisation hat die Sicherheitsgefahren des Ereignisses zu analysieren und anschließend Gegen- oder Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Die Identität der hinweisgebenden und gemeldeten Person muss die Organisation vertraulich behandeln. Zudem dürfen hinweisgebende oder gemeldete Angestellte und Vertragspartner keine Nachteile seitens ihres Arbeitgebers oder Vertragspartners erfahren, sofern sie hinsichtlich des Ereignisses nicht vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt haben.

Diese Anforderungen der ZivLuftMeldVO sind durch die Verfahrens-, Vertraulichkeits- und Schutzregelungen der HinSchRL zu ergänzen. Da die Meldegegenstände der ZivLuftMeldVO und der HinSchRL durch den unterschiedlichen Zweck der Meldeverfahren nicht miteinander vereinbar sind, sollten Organisationen Sinne des Art. 2 Nr. 8 ZivLuftMeldVO unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl über zwei interne Meldestellen verfügen.

Insgesamt ist es nicht verständlich, warum der Unionsgesetzgeber die durchdachten Vorgaben der ZivLuftMeldVO vom 3. April 2014 bei der Entwicklung der Vorschriften im Finanzdienstleistungssektor und zur Verhinderung von Geldwäsche und

Terrorismusfinanzierung selbst ab der AbPrüfRL-IV vom 16. April 2014¹⁰⁷⁵ oder der MarktMissVO vom 16. April 2014¹⁰⁷⁶ völlig unbeachtet ließ.

IV. Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten

1. Art. 48 JI-RL

Die Datenschutzrichtlinie für Justiz und Inneres vom 27. April 2016¹⁰⁷⁷ (JI-RL) enthält gemäß ihrem Art. 1 Abs. 1 Bestimmungen zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

a) Verpflichtete

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 48 JI-RL dafür sorgen, „dass die zuständigen Behörden wirksame Vorkehrungen treffen, um [...] Meldungen [...] zu fördern“. Die Regelung in Art. 48 JI-RL verwendet den Terminus „zuständige Behörden“ im Sinne des Art. 3 Nr. 7 JI-RL, sodass sich die Verpflichtung auf staatliche Stellen und Einrichtungen bezieht, die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung sowie den Schutz vor und die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zuständig sind. Irreführend ist, dass sich die Vorschrift in Abschnitt 2 „Zuständigkeit, Aufgaben und Befugnisse“ des Kapitels VI „Unabhängige Aufsichtsbehörden“ befindet und sich alle umliegenden Normen auf die Aufsichtsbehörden im Sinne des Art. 41 Abs. 1 JI-RL beziehen. Dieser Umstand ist jedoch der Entstehungsgeschichte der Norm geschuldet: Die Regelung wurde im Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament eingeführt und sah zusätzlich eine Meldestelle der Aufsichtsbehörden vor, die sich jedoch nicht durchsetzte.¹⁰⁷⁸ Folglich handelt es sich um eine Pflicht der zuständigen Behörden als Verarbeiter,¹⁰⁷⁹ sodass Art. 48 JI-RL eine interne Meldestelle fordert,¹⁰⁸⁰

1075 Siehe Kapitel 3; B. I. 2.

1076 Siehe Kapitel 3; B. I. 3.

1077 Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. 119 v. 4.5.2016, S. 89.

1078 Ratsdok. 13523/15 ADD 1, Annex to Opinion 6/2015: Comparative table of Directive texts with EDPS recommendations, 2012/0010 (COD), 10.12.2015, S. 299; *Johannes/Weinhold*, in: *Sydow/Marsch*, § 77 BDSG, Rn. 3, 9.

1079 *Johannes/Weinhold*, in: *Sydow/Marsch*, § 77 BDSG, Rn. 3.

1080 Vgl. *Johannes/Weinhold*, in: *Sydow/Marsch*, § 77 BDSG, Rn. 6.

obwohl seine Formulierung an die unionsrechtlichen Regelungen im Bereich von Finanzdienstleistungen und der Geldwäscheprävention zu externen Meldestellen erinnert.¹⁰⁸¹

b) Hinweisgebende Person

Die Vorschrift enthält keine Angaben zum persönlichen Anwendungsbereich. Es ist mithin davon auszugehen, dass der meldeberechtigte Personenkreis keine Einschränkungen erfährt und auch Externe einen Verstoß melden können.

Eine Meldepflicht wird nicht statuiert. Erfährt die Behörde jedoch durch eine Meldung von einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten im Sinne des Art. 3 Nr. 11 JI-RL, so muss sie diese gemäß Art. 30 Abs. 1 S. 1 JI-RL unverzüglich der Aufsichtsbehörde melden.

c) Meldegegenstand

Es dürfen Verstöße gegen die JI-RL gemeldet werden. Die Vorschrift differenziert nicht zwischen potenziellen und tatsächlichen Verstößen, weswegen sich erneut die Frage stellt, ob potenzielle Verstöße gemeldet werden dürfen.¹⁰⁸² Die teleologischen Erwägungen führen auch hier dazu, dass die interne Meldung von potenziellen Verstößen gegen die JI-RL möglich sein muss.

d) Meldeprozess

Die Vorschrift sieht nur vor, dass die zuständigen Behörden wirksame Vorkehrungen treffen müssen, um die internen Meldungen zu fördern.

e) Vertraulichkeit

Die zuständigen Behörden müssen die vertrauliche Meldung ermöglichen.

f) Verhältnis zur HinSchRL

Die JI-RL beruht insbesondere auf Art. 16 Abs. 2 AEUV,¹⁰⁸³ auf den sich der Unionsgesetzgeber auch bei der HinSchRL beruft.¹⁰⁸⁴ Aufgrund dessen ist der Schutz personenbezogener Daten gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. x Alt. 1 HinSchRL vom sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL umfasst. Gleichwohl findet die JI-RL we-

1081 Siehe die Untersuchungen unter Kapitel 3: C. I. und Kapitel 3: C. II.

1082 Siehe dazu etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 3. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

1083 Erster Bezugsvermerk der JI-RL.

1084 Siehe Kapitel 3: A. III. 1.

der in ErwG. 14 HinSchRL, der sich mit dem Nutzen von Verstoßmeldungen im Bereich des Datenschutzes auseinandersetzt, noch im Anhang der HinSchRL Erwähnung. Zwar identifizierte die Kommission die JI-RL in den Vorbereitungen des Richtlinienvorschlags als einen Unionsrechtsakt, der Regelungen zum Schutz von hinweisgebenden Personen enthält.¹⁰⁸⁵ Allerdings analysierte die von der Kommission beauftragte ICF International Inc. die Vorschriften der JI-RL nicht näher,¹⁰⁸⁶ was wohl das Fehlen der JI-RL im Anhang der HinSchRL erklärt. Da der Schutz personenbezogener Daten vom sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL umfasst ist und Art. 48 JI-RL den Vorschriften im Finanzdienstleistungssektor zu (externen) Meldestellen ähnelt, sollte das Konkurrenzverhältnis des Art. 3 Abs. 1 HinSchRL zur Korrektur des redaktionellen Versehens auf Art. 48 JI-RL angewendet werden.

Spezifischer ist der unbegrenzte meldeberechtigte Personenkreis des Art. 48 JI-RL, der auch über die fakultative Erweiterung des Art. 8 Abs. 2 S. 2 HinSchRL hinausgeht. Daneben übersteigt der Meldegegenstand die Vorgaben der HinSchRL, da die JI-RL nicht im Anhang der HinSchRL aufgeführt wird. Juristische Personen des öffentlichen Sektors sind gemäß Art. 8 Abs. 9 UAbs. 1 HinSchRL ohnehin grundsätzlich unabhängig von ihrer Beschäftigtenanzahl verpflichtet, interne Meldestellen zu implementieren; Art. 8 Abs. 4 HinSchRL findet keine Anwendung. Aufgrund des Rechtsgedankens von Art. 8 Abs. 4 HinSchRL sollte jedoch hinsichtlich der Behörden im Sinne des Art. 3 Nr. 7 JI-RL auch kein Gebrauch von der Ausnahmeregelung des Art. 8 Abs. 9 UAbs. 2 HinSchRL gemacht werden können.

2. Zwischenergebnis

Die Regelung in Art. 48 JI-RL erinnert an die Vorschriften zu externen Meldestellen im Finanzdienstleistungssektor und im Bereich der Geldwäscheprävention, weswegen es überrascht, dass es sich um eine interne Meldestelle handelt. Es ist die einzige bereichsspezifische Unionsvorschrift, die Behörden zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet. Die Besonderheit ist, dass die interne Meldestelle von Strafverfolgungs-, Strafvollstreckungs- und Gefahrenabwehrbehörden und -einrichtungen auch für Externe erreichbar sein muss, die in keiner beruflichen Beziehung zur Behörde stehen. Eine Meldepflicht sieht die Vorschrift nicht vor. Die Anforderungen sind sehr allgemein gehalten, indem die zuständige Behörde die vertrauliche Meldung von (potenziellen oder tatsächlichen) Verstößen gegen die JI-RL lediglich fördern muss. Obgleich der Schutz personenbezogener Daten vom sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL umfasst ist, wird die JI-RL im

1085 Annex 5 zum Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, 20.4.2018, S. 89, abrufbar unter https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/1-11_a_nnexes.pdf (letzter Zugriff am 8.3.2024).

1086 Annex 5, S. 94 ff.

Anhang der HinSchRL nicht aufgeführt. In der Folge ist die JI-RL weder als Meldegegenstand nach Art. 2 Abs. 1 lit. a HinSchRL noch als bereichsspezifischer Unionsrechtsakt im Sinne des Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang Teil II der HinSchRL erfasst. Das Konkurrenzverhältnis sollte dennoch Anwendung finden, um die bereichsspezifischen Unionsvorschriften möglichst einheitlich zu behandeln.

V. Arbeitnehmerschutz

1. Anhang Titel 5 SeeArbÜ-RL

Die Richtlinie zum Seearbeitsübereinkommen vom 16. Februar 2009¹⁰⁸⁷ (SeeArbÜ-RL) führt gemäß ihrem Art. 1 die im Anhang enthaltene Vereinbarung über das Seearbeitsübereinkommen 2006 (SeeArbÜ)¹⁰⁸⁸ der Internationalen Arbeitskonferenz vom 23. Februar 2006 zwischen dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft und dem Verband der Verkehrsgewerkschaften in der Europäischen Union vom 19. Mai 2008 durch. Das SeeArbÜ legt globale Mindeststandards für menschenwürdige Lebens- und Arbeitsbedingungen von Seeleuten fest.¹⁰⁸⁹ Es trat im Sinne des Art. VIII Abs. 3 SeeArbÜ am 20. August 2013 objektiv in Kraft und wurde am 16. August 2013 von Deutschland ratifiziert, sodass das subjektive Inkrafttreten nach Art. VIII Abs. 4 SeeArbÜ für Deutschland auf den 16. August 2014 fiel.¹⁰⁹⁰ Die SeeArbÜ-RL trat gemeinsam mit dem SeeArbÜ in Kraft.¹⁰⁹¹ Die Besonderheit ist, dass Deutschland somit sowohl durch die Ratifikation des SeeArbÜ als auch unionsrechtlich zur Umsetzung der Bestimmungen in nationales Recht verpflichtet ist.¹⁰⁹²

Die SeeArbÜ-RL legt Mindestnormen fest, über welche die Mitgliedstaaten hinausgehen können;¹⁰⁹³ zu einer Absenkung des Schutzniveaus von Arbeitnehmern darf die Umsetzung der SeeArbÜ-RL nicht führen.¹⁰⁹⁴ Das sogenannte Beschwerdeverfahren an Bord¹⁰⁹⁵ ist in Anhang Regel 5.1.5 und Norm A5.1.5 SeeArbÜ-RL vorgese-

1087 Richtlinie 2009/13/EG des Rates v. 16.2.2009 zur Durchführung der Vereinbarung zwischen dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über das Seearbeitsübereinkommen 2006 und zur Änderung der Richtlinie 1999/63/EG, ABl. L 124 v. 20.5.2009, S. 30.

1088 Englische Bezeichnung: *Maritime Labour Convention* (MLC).

1089 ErwG. 7 SeeArbÜ-FlagStaatRL.

1090 Müller, Heuerverhältnis nach dem SeeArbG, S. 53, 67.

1091 Art. 7, ErwG. 9 SeeArbÜ-RL.

1092 Zimmer, EuZA 2015, 297 (300).

1093 Art. 3 Abs. 1, ErwG. 16 SeeArbÜ-RL.

1094 Art. 3 Abs. 2 S. 1, ErwG. 15 SeeArbÜ-RL.

1095 Die Vorschriften verwenden die Begriffe „Beschwerde“ und „Beschwerdeverfahren“. Im Sinne der Ausführungen in Kapitel 1: A. II. 2. werden weiterhin die erläuterten Termini verwendet.

hen. Die SeeArbÜ-RL enthält im Gegensatz zum SeeArbÜ keine Vorschriften zur Flaggenstaat¹⁰⁹⁶- und Hafenstaatkontrolle^{1097, 1098}.

a) Verpflichtete

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Anhang Regel 5.1.5 Abs. 1, Norm A5.1.5 Abs. 2 S. 1 SeeArbÜ-RL mit innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicherstellen, dass an Bord von Schiffen unter ihrer Flagge interne Meldeverfahren vorgesehen sind.

b) Hinweisgebende Person

Seeleute sind gemäß Anhang Regel 5.1.5 Abs. 1 SeeArbÜ-RL zur Meldung berechtigt, aber nicht zur Meldung verpflichtet, da die Seeleute lediglich gemäß Anhang Norm A5.1.5 Abs. 1 SeeArbÜ-RL von dem Beschwerdeverfahren Gebrauch machen können. Seeleute sind Personen, die in irgendeiner Eigenschaft an Bord eines Schiffes, das der Vereinbarung im Anhang der SeeArbÜ-RL unterliegt, beschäftigt oder angeheuert sind oder arbeiten.¹⁰⁹⁹ Als Schiffe gelten solche, die nicht ausschließlich auf Binnengewässern, in geschützten Gewässern oder in deren unmittelbarer Nähe oder in Gebieten verkehren, die einer Hafenordnung unterliegen.¹¹⁰⁰

c) Meldegegenstand

Die Seeleute müssen gemäß Anhang Regel 5.1.5 Abs. 1, Norm A5.1.5 Abs. 1 SeeArbÜ-RL zumindest Verstöße gegen das SeeArbÜ, einschließlich der Rechte der Seeleute, melden können. In den innerstaatlichen Vorschriften oder Tarifverträgen kann auch ein breiterer sachlicher Anwendungsbereich vorgesehen werden.¹¹⁰¹ Auch wenn weder das SeeArbÜ noch die SeeArbÜ-RL zwischen potenziellen und tatsächlichen Verstößen differenziert, wäre eine Beschränkung auf tatsächliche Verstöße sowohl für die Reeder und Kapitäne als auch die Seeleute aus teleologischer Sicht nicht zielführend. Schließlich möchten beide Parteien präventiv gegen drohende Verstöße vorgehen können.¹¹⁰²

d) Meldeprozess

Die Verstoßmeldungen müssen gemäß Anhang Regel 5.1.5 Abs. 1 SeeArbÜ-RL mit Hilfe des Verfahrens gerecht, wirksam und zügig behandelt werden. Die Meldung

¹⁰⁹⁶ Siehe dazu Kapitel 3: C. III. 2.

¹⁰⁹⁷ Siehe dazu Kapitel 3: C. III. 3.

¹⁰⁹⁸ *Schäffer/Kapljić*, ZESAR 2009, 170 (175).

¹⁰⁹⁹ Anhang Begriffsbestimmungen Nr. 1 lit. c SeeArbÜ-RL.

¹¹⁰⁰ Anhang Begriffsbestimmungen Nr. 1 lit. e SeeArbÜ-RL.

¹¹⁰¹ Anhang Norm A5.1.5 Abs. 1 SeeArbÜ-RL.

¹¹⁰² Siehe dazu etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 3. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

soll grundsätzlich gemäß Anhang Norm A5.1.5 Abs. 2 S. 2 SeeArbÜ-RL auf der nächstmöglichen Hierarchiestufe beigelegt werden. Allerdings dürfen sich Seeleute gemäß Anhang Norm A5.1.5 Abs. 2 S. 3 SeeArbÜ-RL in allen Fällen auch unmittelbar an den Kapitän wenden.

Den Seeleuten ist gemäß Anhang Norm A5.1.5 Abs. 4 SeeArbÜ-RL neben einer Kopie ihres Beschäftigungsvertrages eine Kopie des an Bord geltenden Meldeverfahrens auszuhändigen, auf der auch die Kontaktinformationen der zuständigen Stellen im Flaggen- und Wohnsitzstaat der Seeleute vermerkt sind. Daneben ist gemäß Anhang Norm A5.1.5 Abs. 4 S. 2 SeeArbÜ-RL eine Person an Bord des Schiffes zu benennen, die den Seeleuten auf vertraulicher Grundlage unparteiischen Rat zu ihrer Meldung und dem geltenden Meldeverfahren geben kann.

e) Schutzregelungen

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Anhang Regel 5.1.5 Abs. 2 SeeArbÜ-RL jede Art von Schikane¹¹⁰³ von hinweisgebenden Seeleuten untersagen und ahnden. Unter Schikane sind gemäß Anhang Norm A5.1.5 Abs. 3 S. 2 SeeArbÜ-RL alle nachteiligen Maßnahmen gegen eine hinweisgebende Person zu verstehen, die hinsichtlich der Meldung nicht offensichtlich missbräuchlich oder bösartig gehandelt hat. Seeleute haben gemäß Anhang Norm A5.1.5 Abs. 3 S. 1 SeeArbÜ-RL das Recht, sich während des Meldeverfahrens begleiten und vertreten zu lassen und gemäß Anhang Regel 5.1.5 Abs. 3 SeeArbÜ-RL neben dem Meldeverfahren mit dem von ihnen als geeignet erachteten Rechtsmittel eine Entschädigung zu verlangen.

f) Verhältnis zur HinSchRL

Die SeeArbÜ-RL ist nicht in Teil II des Anhangs der HinSchRL aufgeführt, da diese gemäß ihrem ErwG. 22 dem Arbeitnehmerschutz im Sinne des Art. 136 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft¹¹⁰⁴ (EGV) bzw. Art. 151 AEUV dient und der sachliche Anwendungsbereich der HinSchRL entgegen dem Antrag des Europäischen Parlaments nicht den Arbeitnehmerschutz im Sinne der Art. 153, 157 AEUV umfasst.¹¹⁰⁵ Aufgrund dessen findet das beschriebene Konkurrenzverhältnis grundsätzlich keine Anwendung. Diese Folge überrascht vor dem Hintergrund, dass die auf dem SeeArbÜ als Durchsetzungsbestimmungen aufbauenden externen Meldeverfahren

1103 Der Begriff „Schikanierung“ aus Regel 5.1.5 Abs. 2, Norm A5.1.5 Abs. 3 S. 2 SeeArbÜ als Übersetzung des englischen und französischen Begriffs „victimisation“ wird nicht vom Duden geführt. Im Sinne der Gesetzesbegründung zu § 127 SeeArbG wird der Terminus „Schikane“ verwendet, vgl. BT-Drs. 17/10959, S. 104.

1104 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung), ABl. C 321E v. 29.12.2006, S. 37.

1105 Siehe Kapitel 3: A. III. 1.

ren in Art. 5 SeeArbÜ-FlagStaatRL¹¹⁰⁶ und Art. 18, 18a HafStaatKonRL¹¹⁰⁷ dem Konkurrenzverhältnis unterfallen. Schließlich stützt sich der Unionsgesetzgeber bei der Flaggenstaat- und Hafenstaatkontrolle auf Art. 80 Abs. 2 EGV bzw. Art. 100 Abs. 2 AEUV¹¹⁰⁸ im Sinne des Bereichs „Verkehrssicherheit“ in der HinSchRL¹¹⁰⁹. Infolgedessen werden die SeeArbÜ-FlagStaatRL und die HafStaatKonRL in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. B Ziff. ii und iii genannt. Eine planwidrige Regelungslücke kann wegen der bewussten Entscheidung gegen die Aufnahme des Arbeitnehmerschutzes ausgeschlossen werden; jedoch dürfen die Mitgliedstaaten die Mindeststandards der HinSchRL gemäß Art. 2 Abs. 2 HinSchRL auf weitere Bereiche ausdehnen. Um einheitliche Regelungen zu Verstößmeldungen im Bereich des Seearbeitsrechts zu etablieren, ist es den Mitgliedstaaten zu empfehlen, das Konkurrenzverhältnis gleichermaßen auf das interne Meldeverfahren der SeeArbÜ-RL anzuwenden.¹¹¹⁰

Der Vorgesetzte oder der Kapitän sind als abhilfefähige interne Meldestelle zu verstehen. Aus diesem Blickwinkel bleiben die Regelungen in Anhang Titel 5 SeeArbÜ-RL größtenteils hinter den Anforderungen der HinSchRL zurück. Allerdings geht der sachliche Anwendungsbereich durch die Einbeziehung des SeeArbÜ über den Meldegegenstand der HinSchRL hinaus. Zudem sieht die HinSchRL nicht vor, dass die Organisationen im Sinne des Anhangs Norm A5.1.5 Abs. 4 SeeArbÜ-RL ihren Beschäftigten Informationsblätter zum internen Meldeverfahren aushändigen oder eine beratende unparteiische Vertrauensperson zur Verfügung stellen müssen. Die Beschäftigungsgeber müssen ihre Beschäftigten gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. g HinSchRL nur verpflichtend über die externen Meldeverfahren informieren. Eine Beratungsstelle ist gemäß Art. 20 Abs. 1 lit. a HinSchRL nur auf staatlicher Ebene einzurichten. Bei der internen Meldung im Wege der physischen Zusammenkunft nach Art. 9 Abs. 2 S. 2 HinSchRL handelt es sich um keine Beratung durch eine Vertrauensperson, sondern bereits um die Verstößmeldung.

Sofern das Konkurrenzverhältnis aus den genannten Erwägungen angewendet wird, gelten diese spezifischen Regelungen fort. Unabhängig von der Anzahl der Beschäftigten müssten die internen Meldestellen an Bord von Schiffen unter der Flagge vom jeweiligen Mitgliedstaat zusätzlich den Anforderungen der HinSchRL entsprechen.

2. Zwischenergebnis

Die SeeArbÜ-RL ist durch die Formulierungen und Elemente des Beschwerdeverfahrens an Bord des SeeArbÜ geprägt, weswegen sie sich im Wortlaut und Aufbau

1106 Siehe Kapitel 3: C. III. 2.

1107 Siehe Kapitel 3: C. III. 3.

1108 Erste Bezugsvermerke der HafStaatKonRL, Richtlinie 2013/38/EU (Fn. 1212) und SeeArbÜ-FlagStaatRL.

1109 Siehe Kapitel 3: A. III. 1.

1110 A. A. in Bezug auf §§ 127, 128 SeeArbG *Colneric/Gerdemann*, in: BeckOK HinSchG, § 128 SeeArbG, Rn. 4 f.

grundlegend von den bisher analysierten internen Meldeverfahren unterscheidet. Allerdings finden sich auch hier die wesentlichen Merkmale einer internen Meldestelle wieder. So können Seeleute potenzielle und tatsächliche Verstöße gegen das SeeArbÜ an den Vorgesetzten oder den Kapitän melden, ohne dazu verpflichtet zu sein. Sie dürfen wegen ihrer Meldung keine Nachteile erfahren, sofern sie hinsichtlich der Meldung nicht offensichtlich missbräuchlich oder bösartig gehandelt haben. Als Besonderheit hervorzuheben ist, dass die Verantwortlichen die Seeleute bei Aushängung des Beschäftigungsvertrags über das interne Meldeverfahren informieren und ihnen die Möglichkeit geben müssen, sich von einer Vertrauensperson an Bord unparteiisch beraten und von einer weiteren Person während des Meldeverfahrens begleiten zu lassen.

Die SeeArbÜ-RL dient dem Arbeitnehmerschutz im Sinne des Art. 151, 153 AEUV, der nicht vom sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL erfasst ist. Infolgedessen wird die SeeArbÜ-RL nicht in Anhang Teil II der HinSchRL aufgelistet, sodass das Konkurrenzverhältnis grundsätzlich keine Anwendung findet und zwei Schutzregime parallel gelten. Etwas anderes gilt hingegen für die verwandten externen Meldeverfahren der SeeArbÜ-FlagStaatRL und HafStaatKonRL, da diese Rechtsakte der Verkehrssicherheit im Sinne des Art. 100 Abs. 2 AEUV dienen und somit in Anhang Teil II der HinSchRL genannt werden. Ein solches Auseinanderfallen der Regelungen selbst innerhalb der Rechtssetzungskompetenzen der EU erscheint nicht zielführend, sodass der nationale Gesetzgeber bei Umsetzung der HinSchRL korrigierend eingreifen und die Konkurrenzregel des Art. 3 Abs. 1 HinSchRL anwenden sollte.

VI. Zwischenergebnis

Bereichsspezifische Vorschriften zu internen Meldestellen bestehen insbesondere im Finanzdienstleistungssektor, aber auch zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, zur Sicherung des Verkehrs im Bereich der Zivilluftfahrt, zum Schutz personenbezogener Daten und im Hinblick auf den Arbeitnehmerschutz im Seearbeitsrecht. Auf Unionsebene handelt es sich sowohl um Verordnungen als auch um Richtlinien, wobei einige Verordnungen richtlinienähnlich ausgestaltet sind und Durchführungsakte der Mitgliedstaaten erfordern. Unmittelbar gelten nur Art. 26 Abs. 5 ZenVerwahrVO, Art. 24 Abs. 3 WertFinGeVO, Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO, Art. 21 Abs. 2 GeldTransVO und die ZivLuftMeldVO. Bis auf die BenchmarkVO, die WertFirmRL, die JI-RL und die SeeArbÜ-RL sind alle Unionsrechtsakte im Anhang Teil II der HinSchRL aufgeführt; abgesehen von Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO sollte das Konkurrenzverhältnis jedoch auch für die fehlenden Unionsrechtsakte gelten. Allein die interne Meldestelle der ZivLuftMeldVO sollte ergänzt durch die zusätzli-

chen Anforderungen der HinSchRL parallel zu einer zweiten internen Meldestelle der HinSchRL bestehen.

Keine der Vorschriften erreicht die Regelungstiefe der HinSchRL; allein die ZivLuft-MeldVO zeichnet sich durch ein ähnlich detailliertes Meldekonzept aus. Der persönliche Anwendungsbereich der bereichsspezifischen Vorschriften beschränkt sich zumeist auf die Mitarbeiter der Beschäftigungsgeber. Daneben sind im Bereich der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsprävention Personen in vergleichbaren Positionen und gemäß Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO auch ausdrücklich Führungskräfte meldeberechtigt. Gar keine Grenzen hinsichtlich des meldeberechtigten Personenkreises setzt Art. 48 JI-RL. Eine Meldepflicht fordert keine der Regelungen.

Der sachliche Anwendungsbereich bezieht sich grundsätzlich auf potenzielle und tatsächliche Verstöße; nur die ZivLuftMeldVO stützt sich auf „Ereignisse“ und andere „sicherheitsbezogene Informationen“. Abgesehen von der SeeArbÜ-RL, für die Verstöße gegen das SeeArbÜ relevant sind, müssen sich die Verstöße bei den Unionsvorschriften grundsätzlich gegen die jeweilige Richtlinie bzw. die entsprechenden Umsetzungsnormen, die Vorschriften einer verwandten Verordnung oder gegen die Verordnung selbst richten.

Der Meldeprozess zeichnet sich bei den Unionsrechtsakten im Bereich der Finanzdienstleistungen und der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsprävention regelmäßig durch ein angemessenes internes Verfahren und einen spezifischen, unabhängigen und autonomen Kanal aus. Die ZivLuftMeldVO sticht durch den komplexen, instanzenübergreifenden Meldeprozess und die SeeArbÜ-RL durch das sogenannte Beschwerdeverfahren an Bord heraus, welche die Vorgaben der HinSchRL teilweise übersteigen.

Die Regelungen in Art. 14 Abs. 3 BenchmarkVO und Art. 48 JI-RL sowie der ZivLuft-MeldVO sehen die Wahrung der Vertraulichkeit vor. Über die HinSchRL hinaus fordern die unionsrechtlichen Vorschriften zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 1 GwRL-IV und Art. 21 Abs. 2 Geld-TransVO einen anonymen Meldekanal.

Schutzregelungen enthalten Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2, UAbs. 3 S. 1 GeldwäscheRL-IV, die ZivLuftMeldVO und die SeeArbÜ-RL; teilweise unterscheiden sich diese von denen der HinSchRL.

Auffallend sind die vielen redaktionellen Versehen bei den Unionsvorschriften im Finanzdienstleistungssektor und zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die einer korrigierenden Auslegung bedürfen.

C. Bereichsspezifische Regelungen zu externen Meldestellen

Die Analyse der bereichsspezifischen Unionsvorschriften zu den externen Meldestellen verläuft nach demselben Aufbau wie die Untersuchung der internen Meldestellen.¹¹¹¹ Es wird darauf verzichtet, Informationen, die bereits im Rahmen der internen Meldeverfahren erwähnt wurden, zu wiederholen.

Da der Fokus auf den nationalen Behörden liegt, erfolgt keine Betrachtung der unionsrechtlichen Vorschriften zu externen Meldestellen der EU (z. B. Art. 23 der Single-Supervisory-Mechanism-Verordnung¹¹¹² (SSM-VO), Art. 5 Abs. 3 ZivLuftMeld-VO, Art. 99d Abs. 3 OGAW-RL, Art. 17a der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010¹¹¹³). Bloße Melde- bzw. Beschwerderechte werden mangels Meldeprozesses¹¹¹⁴ ebenfalls nicht näher geprüft (z. B. Art. 11 Abs. 6 der Arbeitsschutzrahmenrichtlinie¹¹¹⁵ bzw. § 17 Abs. 2 ArbSchG, Art. 77 DSGVO). Gleiches gilt für Regelungen, die allein in den Erwägungsgründen Niederschlag gefunden haben (z. B. ErwG. 50 S. 3 der Verordnung zur Europäischen Staatsanwaltschaft¹¹¹⁶ (EUSTa-VO)).

I. Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte

1. Art. 71 Abs. 1 und 2 EigKapRL

a) Zuständige Behörde

Die EigKapRL richtet sich an Behörden, die gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 36 EigKapRL i. V. m. Art. 4 Abs. 1 Nr. 3 und 40 KapAdVO nach einzelstaatlichem Recht zur Beaufsichtigung von Kreditinstituten als Teil des in dem Mitgliedstaat geltendem Aufsichtssystems befugt sind. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die zuständigen Behörden gemäß Art. 71 Abs. 1 und 2 EigKapRL externe Meldestellen schaffen.

1111 Siehe Kapitel 3: B.

1112 Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. L 287 v. 29.10.2013, S. 63.

1113 Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission, ABl. L 331 v. 15.12.2010, S. 48.

1114 Siehe Kapitel I: C. IV.

1115 Richtlinie 89/391/EWG des Rates v. 12.6.1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, ABl. L 183 v. 29.6.1989, S. 1.

1116 Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates v. 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABl. L 283 v. 31.10.2017, S. 1.

b) Hinweisgebende Person

Aus Art. 71 Abs. 1 EigKapRL geht keine Beschränkung der meldeberechtigten Personen hervor. Die Schutzregelung des Art. 71 Abs. 2 lit. b EigKapRL erwähnt jedoch nur den Schutz von Mitarbeitern, die einen im Kreditinstitut begangenen Verstoß melden.¹¹¹⁷ Auch die EBA interpretiert die Vorschrift in ihren Leitlinien dahingehend, dass die externen Meldeverfahren den Mitarbeitern der Institute zur Verfügung stehen sollen.¹¹¹⁸ Es liegt nahe, dass diese Personen Verstöße in den Instituten beobachten und durch die Abhängigkeit von ihren Arbeitgebern besonders schutzwürdig sind. Mangels eindeutiger Beschränkung in der Vorschrift ist jedoch nicht davon auszugehen, dass es Außenstehenden wie Geschäftspartnern, Lieferanten oder Kunden verwehrt sein soll, sich „auf eigene Gefahr“ an die externe Meldestelle zu wenden.

Eine Meldepflicht enthält die Vorschrift nicht; die Behörden müssen nur zur externen Meldung ermutigen.

c) Meldegegenstand

Die Behörden müssen gemäß Art. 71 Abs. 1 EigKapRL Meldungen von drohenden und tatsächlichen Verstößen gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der EigKapRL und gegen die KapAdVO ermöglichen.

d) Meldeprozess

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 71 Abs. 1 EigKapRL sicherstellen, dass die zuständigen Behörden wirksame und verlässliche Mechanismen zur Meldung von Verstößen schaffen. Hierfür haben die Behörden gemäß Art. 71 Abs. 2 lit. a EigKapRL spezielle Verfahren für den Empfang und die Weiterverfolgung der Meldungen einzuführen.

Im Rahmen des Verfahrens müssen die Behörden gemäß Art. 71 Abs. 2 lit. c EigKapRL gewährleisten, dass sie die personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person im Sinne der DSGVO schützen.

e) Vertraulichkeit

Die Behörden müssen der hinweisgebenden Person gemäß Art. 71 Abs. 2 lit. d EigKapRL Vertraulichkeit garantieren. Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot sind nur möglich, wenn nach den nationalen Vorschriften eine Weitergabe der Informationen

¹¹¹⁷ Siehe Kapitel 3: C. I. I. f.).

¹¹¹⁸ EBA, Leitlinien zur internen Governance, EBA/GL/2021/05, 2.7.2021, Rn. 139.

im Kontext weiterer Ermittlungen oder nachfolgender Gerichtsverfahren erforderlich ist.

f) Schutzregelungen

Die Behörden müssen Mitarbeiter von Kreditinstituten, die innerhalb des Kreditinstituts begangene Verstöße melden, gemäß Art. 71 Abs. 2 lit. b EigKapRL angemessen zumindest vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung oder anderen Arten ungerechtfertigter Behandlung schützen. Die deutsche Fassung ist mit der Formulierung „Mitarbeiter von Instituten, die Verstöße innerhalb ihres Instituts melden“ missverständlich formuliert. Es könnte angenommen werden, dass intern hinweisgebende Mitarbeiter gemeint sind. Aus der englischen Fassung geht durch den Wortlaut „*employees of institutions who report breaches committed within the institution*“ jedoch hervor, dass die Regelung auf den Verstoß abzielt, der innerhalb des Instituts begangen wurde.¹¹¹⁹ Schließlich werden Mitarbeiter häufig Repressalien wie Kündigung, Versetzung oder Mobbing ausgesetzt, wenn sie auf einen innerhalb ihres Beschäftigungsgebers begangenen Verstoß aufmerksam machen.¹¹²⁰ Zudem richtet sich die Regelung primär an die zuständigen Behörden, die eine reine interne Meldung nicht mitbekommen würden und die Mitarbeiter dementsprechend nicht schützen könnten.

Eine Regelung zur Meldeeskalation ist in Art. 71 EigKapRL nicht vorgesehen, sodass die internen und externen Meldeverfahren auf gleicher Stufe nebeneinander bestehen.¹¹²¹ Dem entspricht auch die Empfehlung der EBA, welche die Behörden dazu aufruft, die Mitarbeiter unbeschadet der Möglichkeit der externen Meldung zuerst zur internen Meldung zu bestärken.¹¹²²

g) Verhältnis zur HinSchRL

Der meldeberechtigte Personenkreis ist weiter als der persönliche Anwendungsbereich der HinSchRL aus Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL, indem die extern hinweisgebende Person die Informationen über die Verstöße nicht im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangt haben muss. Vom Schutz des Art. 71 Abs. 2 lit. b EigKapRL profitieren jedoch nur Mitarbeiter der Kreditinstitute. Interessant ist, dass Art. 71 Abs. 2 lit. d EigKapRL bereits im Sinne der Regelung des Art. 16 Abs. 2 HinSchRL zugunsten von Ermittlungen und nachfolgenden Gerichtsverfahren Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgebot billigt.

1119 Gerdemann, NZA-Beilage 2020, 43, Fn. 13.

1120 Siehe dazu Kapitel 1: B. II.

1121 Vgl. Helm, BB 2018, 1538 (1544).

1122 EBA, EBA/GL/2021/05, Rn. 140.

Die gemäß Art. 71 Abs. 1 EigKapRL zuständigen Behörden müssen folglich unter Beachtung des unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreises ein externes Meldeverfahren für ihren Meldegegenstand anbieten und es an die HinSchRL anpassen.

2. Art. 30e Abs. 1 und 2 AbPrüfRL

a) Zuständige Behörde

Behörden, die gemäß Art. 2 Nr. 10 S. 2 i. V. m. Art. 30a Abs. 1 AbPrüfRL bei Verstößen gegen die AbPrüfRL oder die AbPrüfVO durch Gesetz dazu bestimmt sind, verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen zu ergreifen und/oder zu verhängen, müssen von den Mitgliedstaaten dazu angehalten werden, externe Meldestellen nach Art. 30e Abs. 1 und 2 AbPrüfRL zu implementieren.

b) Hinweisgebende Person

Eine Beschränkung des meldeberechtigten Personenkreises ist nicht vorgesehen, sodass die externe Meldestelle allen zugänglich ist. Eine Meldepflicht besteht nicht; die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 30e Abs. 1 AbPrüfRL nur dafür sorgen, dass die externe Meldung durch entsprechende Mechanismen gefördert wird.

c) Meldegegenstand

Es muss gemäß Art. 30e Abs. 1 AbPrüfRL die externe Meldung von Verstößen gegen die AbPrüfRL und die AbPrüfVO ermöglicht werden. In Art. 30e Abs. 1 AbPrüfRL wird nicht differenziert, ob auch potenzielle Verstöße gemeldet werden können. Allerdings spricht Art. 30e Abs. 2 lit. b AbPrüfRL von der Person, die vermutete oder tatsächliche Verstöße meldet. Auch in Art. 30e Abs. 3 AbPrüfRL wird hinsichtlich des internen Meldeverfahrens zwischen potenziellen und tatsächlichen Verstößen unterschieden. Diese systematischen Vergleiche zeigen, dass es sich bei der fehlenden Differenzierung in Art. 30e Abs. 1 AbPrüfRL um ein redaktionelles Versehen des Unionsgesetzgeber handeln muss und im Rahmen der externen Meldeverfahren die Meldung tatsächlicher und potenzieller Verstöße gegen die AbPrüfRL und die AbPrüfVO möglich ist. Nur diese Auslegung entspricht dem Sinn und Zweck von externen Meldestellen. Schließlich will die zuständige Behörde präventiv agieren und gegen drohende Verstöße vorgehen können. Die hinweisgebende Person müsste bei einer Beschränkung auf tatsächliche Verstöße den Schaden abwarten, bevor sie zu einer Meldung an die Behörden berechtigt wäre. Im Zweifel würde die Behörde dann nie von dem drohenden Verstoß erfahren.

d) Meldeprozess

Die Mechanismen der zuständigen Behörden müssen gemäß Art. 30e Abs. 2 lit. a AbPrüfRL spezielle Verfahren hinsichtlich der Entgegennahme von Meldungen und der entsprechenden Folgemaßnahmen umfassen. Im Rahmen dessen müssen die Behörden gemäß Art. 30e Abs. 2 lit. b AbPrüfRL den Schutz der personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person im Sinne der DSGVO gewährleisten.

e) Schutzregelungen

Durch geeignete Verfahren muss gemäß Art. 30e Abs. 2 lit. c AbPrüfRL sichergestellt werden, dass die gemeldete Person ihr Recht auf Verteidigung, Anhörung und einen wirksamen Rechtsbehelf wahrnehmen kann.

In ErwG. 17 S. 3 und 6 AbPrüfRL-IV wird angeregt, auch hinweisgebende Personen vor Repressalien zu schützen. Ein Stufenverhältnis zwischen internem und externem Meldeverfahren ist nicht ersichtlich, sodass auch die direkte externe Meldung möglich ist.

f) Finanzielle Anreize

In ErwG. 17 S. 4 AbPrüfRL-IV räumt der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, einer extern hinweisgebenden Person Anreize zu bieten, sofern sie neue Informationen liefert, zur Meldung nicht rechtlich verpflichtet ist und die Meldung zu einer Sanktion wegen eines Verstoßes gegen die AbPrüfRL oder die AbPrüfVO führt.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Die Anforderungen an die externen Meldestellen in Art. 30e Abs. 1 und 2 AbPrüfRL bleiben weitgehend hinter denen der HinSchRL zurück. Der Vorschlag hinsichtlich der Anreize ginge über die Regelungen der HinSchRL hinaus, ist jedoch durch seine Stellung in den ErwG. rechtlich nicht verbindlich.¹¹²³ Hervorzuheben ist jedoch der meldeberechtigte Personenkreis, der keine Beschränkung erfährt und im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL nicht auf den beruflichen Kontext reduziert ist.

Entscheidend ist, dass die nach Art. 30e Abs. 1 AbPrüfRL zuständigen Behörden unter Beachtung des unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreises externe Mel-

¹¹²³ Siehe Kapitel 3: B. I. 10. c).

destellen für ihren sachlichen Anwendungsbereich anbieten und diese an die Anforderungen der HinSchRL anpassen.

3. Art. 32 Abs. 1, 2, 4 und 5 MarktMissVO i. V. m. MarktMiss-DFRL

Auf Grundlage von Art. 32 Abs. 5 S. 1 MarktMissVO wurde die Marktmissbrauchs-Durchführungsrichtlinie vom 17. Dezember 2015¹¹²⁴ (MarktMiss-DFRL) erlassen, die die externe Meldestellen, einschließlich der Verfahren zur Meldung und Nachverfolgung von Meldungen und der Maßnahmen zum Schutz von angestellten Personen und der personenbezogenen Daten, festlegen soll. Nachfolgend werden somit die Regelungen der MarktMissVO und der MarktMiss-DFRL untersucht.

Der Kommission kann gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV die Befugnis zum Erlass von Durchführungsrechtsakten eingeräumt werden. Grundsätzlich ergreifen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV alle Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht, die zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlich sind. Sind jedoch einheitliche Bedingungen für die Durchführung von Unionsrechtsakten vonnöten, so können die Rechtsakte gemäß § 291 Abs. 2 AEUV der Kommission die Durchführungsbefugnisse übertragen.

a) Zuständige Behörde

Zuständig ist gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 12 i. V. m. Art. 22 S. 1 MarktMissVO die Behörde, die von dem Mitgliedstaat für die Zwecke der MarktMissVO benannt wurde. Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 32 Abs. 1 MarktMissVO dafür sorgen, dass die zuständige Behörde eine externe Meldestelle implementiert. Durch den notwendigen Durchführungsakt der Mitgliedstaaten ist auch Art. 32 Abs. 1 MarktMissVO richtlinienähnlich formuliert.¹¹²⁵

b) Hinweisgebende Person

In Art. 2 Nr. 1 MarktMissVO-DFRL wird eine hinweisgebende Person als eine Person definiert, die der zuständigen Behörde einen tatsächlichen oder möglichen Verstoß gegen die MarktMissVO meldet. Einschränkungen hinsichtlich des meldeberechtigten Personenkreises sind nicht ersichtlich; vom Schutz nach Art. 32 Abs. 2 lit. b MarktMissVO profitieren jedoch nur angestellte Personen.¹¹²⁶

1124 Durchführungsrichtlinie (EU) 2015/2392 der Kommission v. 17.12.2015 zur Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Meldung tatsächlicher oder möglicher Verstöße gegen diese Verordnung, ABl. L 332 v. 18.12.2015, S. 126.

1125 Siehe dazu Kapitel I: D. II.

1126 Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b). Zu den Schutzregelungen siehe Kapitel 3: C. I. 3. g) aa).

Zur externen Meldung von Verdachtsfällen des Marktmissbrauchs sind gemäß Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 S. 2 MarktMissVO nur Betreiber von Märkten und Handelsplätzen sowie gewerbliche Marktteilnehmer verpflichtet; Art. 32 MarktMissVO sieht hingegen keine Meldepflicht vor.¹¹²⁷

c) Meldegegenstand

Extern müssen gemäß Art. 32 Abs. 1 MarktMissVO tatsächliche und mögliche Verstöße gegen die MarktMissVO gemeldet werden können. Dementsprechend definiert Art. 2 Nr. 3 MarktMiss-DFRL den Begriff „Verstoßmeldung“.

d) Meldeprozess

Die Mitgliedstaaten müssen gem. Art. 32 Abs. 1 MarktMissVO dafür sorgen, dass die zuständigen Behörden wirksame Mechanismen schaffen, die die externe Meldung ermöglichen. Die Behörden müssen dabei gemäß Art. 32 Abs. 2 lit. c MarktMissVO die personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person schützen. Im Rahmen dessen ist die DSGVO maßgeblich.¹¹²⁸

Das externe Meldeverfahren muss gemäß Art. 12 S. 1 MarktMiss-DFRL regelmäßig und mindestens alle zwei Jahre überprüft werden. Bei der Überprüfung sind gemäß Art. 12 S. 2 MarktMiss-DFRL die Erfahrungen der eigenen und die der anderen Behörden einzubeziehen sowie die Entwicklungen des Marktes und der Technik zu beachten.

aa) Meldekanal

Die zuständigen Behörden müssen für die Entgegennahme und Weiterverfolgung der Meldungen gemäß Art. 32 Abs. 2 lit. a MarktMissVO spezielle Kommunikationskanäle implementieren. Diese sind gemäß Art. 6 Abs. 1 und 2 MarktMiss-DFRL unabhängig und autonom einzurichten, indem sie getrennt von den allgemeinen Kommunikationskanälen der Behörde verlaufen, die Vollständigkeit, Integrität und Vertraulichkeit gewährleisten, für nicht berechtigte Mitarbeiter unzugänglich sind und die Informationen für weitere Untersuchungen speichern. Die speziellen Kommunikationskanäle müssen gemäß Art. 6 Abs. 3 MarktMiss-DFRL die schriftliche Meldung in elektronischer oder Papierform, die mündliche Meldung über Telefon sowie die Meldung im Wege eines persönlichen Treffens mit einem der speziellen Mitarbeiter der Behörde ermöglichen. Die deutsche Fassung des Art. 6 Abs. 3 MarktMiss-DFRL („Mithilfe der speziellen Kommunikationskanäle können tatsächliche

1127 *Kumpan/Misterek*, in: Schwark/Zimmer, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 2; *Poelzig*, NZG 2016, 492 (494).

1128 Vgl. Art. 28 UAbs. 1 S. 1 MarktMissVO.

oder mögliche Verstöße mindestens auf folgende Art gemeldet werden: [...]“) ist irreführend, weil sie aufgrund der Singularform des Substantives „Art“ zu der Annahme verleiten könnte, dass nur mindestens eine der aufgeführten Meldemöglichkeiten für einen speziellen Kommunikationskanal realisiert werden muss. In der englischen und französischen Fassung wird jedoch deutlich, dass die schriftliche, mündliche und persönliche Meldemöglichkeit zugleich angeboten werden müssen:

„The dedicated communication channels shall allow for reporting of actual or potential infringements in at least all of the following ways: [...]“; „Les canaux de communication spécifiques permettent de signaler les violations potentielles ou réelles de toutes les façons suivantes, au minimum: [...]“.

Sollte eine Meldung über einen anderen Kommunikationskanal eingehen, so hat die Behörde gemäß Art. 6 Abs. 5 MarktMiss-DFRL sicherzustellen, dass die Meldung unverändert mithilfe der speziellen Kommunikationskanäle an die speziellen Mitarbeiter weitergeleitet wird.

bb) Entgegennahme der Meldungen und Folgemaßnahmen

Die zuständigen Behörden haben gemäß Art. 32 Abs. 2 lit. a MarktMissVO spezielle Verfahren festzusetzen, welche die Entgegennahme der Meldungen und deren Nachverfolgung regeln. Der Begriff „Nachverfolgung“ kann fälschlicherweise als Rückverfolgung der Meldung verstanden werden, ist jedoch im Sinne der englischen Fassung „*follow-up*“ als Folgemaßnahmen zu deuten.¹¹²⁹ Hierfür müssen gemäß Art. 3 Abs. 1 MarktMiss-DFRL spezielle Mitarbeiter engagiert werden, welche eigens für die Bearbeitung von Verstoßmeldungen geschult und einzusetzen sind. Die speziellen Mitarbeiter nehmen gemäß § 3 Abs. 2 lit. b und c MarktMiss-DFRL die Meldungen entgegen, verfolgen diese und nehmen Kontakt zur hinweisgebenden Person auf, sofern diese ihre Identität preisgegeben hat.

Die Behörde muss der hinweisgebenden Personen gemäß Art. 7 Abs. 2 MarktMiss-DFRL den Eingang einer schriftlichen Meldung unverzüglich an die angegebene Postanschrift oder E-Mail-Adresse bestätigen, sofern sich die hinweisgebende Person nicht ausdrücklich gegen eine Eingangsbestätigung ausgesprochen oder die Behörde Grund zur Annahme hat, dass die Eingangsbestätigung den Schutz der Identität der hinweisgebenden Person beeinträchtigen würde.

Die Behörden sind gemäß Art. 7 Abs. 1 MarktMiss-DFRL dazu aufgerufen, jede Meldung zu dokumentieren.

¹¹²⁹ Spoerr in: Assmann/Schneider/Mülbert, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 8.

cc) Informationspflicht

Die Informationen zum externen Meldeverfahren sind gemäß Art. 4 Abs. 1 Markt-Miss-DFRL in einer leicht erkennbaren und zugänglichen Rubrik der Webseite der Behörde zu veröffentlichen. Es sind Telefonnummer, vertrauliche E-Mail-Adresse und Postanschrift der zuständigen Mitarbeiter zu nennen.¹¹³⁰ Bei der Telefonnummer ist zu vermerken, ob die Gespräche bei Nutzung des Anschlusses aufgezeichnet werden.¹¹³¹ Darüber hinaus ist zu erläutern, wie die Behörde die hinweisgebende Person auffordern kann, die gemeldeten Informationen zu präzisieren oder zusätzliche ihr vorliegende Informationen zu liefern.¹¹³² Die Webseite muss auch Informationen darüber enthalten, wie und wann die hinweisgebende Person eine Rückmeldung von der Behörde über das Ergebnis der Meldung erwarten kann.¹¹³³ Daneben ist auf die Schutz- und Vertraulichkeitsbestimmungen sowie die Möglichkeit der anonymen Meldung einzugehen.¹¹³⁴

Die speziellen Mitarbeiter der externen Meldestelle übermitteln gemäß Art. 3 Abs. 2 lit. a MarktMiss-DFRL die notwendigen Informationen über das externe Meldeverfahren an interessierte Personen.

e) Vertraulichkeit

Die Behörden haben gemäß Art. 32 Abs. 2 lit. c MarktMissVO die Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden und gemeldeten Person in allen Phasen des Verfahrens zu gewährleisten. Die Identität einer gemeldeten Person muss der Mitgliedstaat gemäß Art. 11 Abs. 1 MarktMiss-DFRL genauso wie die eines Beschuldigten schützen.

Sollten personenbezogene Daten im Zusammenhang mit einer Meldung intern oder extern übermittelt werden müssen, so ist eine Offenlegung der Identität der hinweisgebenden und gemeldeten Person gemäß Art. 10 Abs. 2 MarktMiss-DFRL grundsätzlich untersagt. Schließlich gelten gemäß Art. 27 Abs. 2 MarktMissVO alle Informationen, die zwischen den zuständigen Behörden ausgetauscht werden und Geschäfts- oder Betriebsbedingungen und andere wirtschaftliche oder persönliche Angelegenheiten betreffen, als vertraulich und unterliegen dem Berufsgeheimnis. Zur Wahrung des Berufsgeheimnisses sind alle Personen gemäß Art. 27 Abs. 3 S. 1 MarktMissVO verpflichtet, die eine Tätigkeit bei der zuständigen Behörde oder bei Behörden oder Marktteilnehmern ausüben, die Befugnisse von der zuständigen Behörde übertragen

¹¹³⁰ Art. 4 Abs. 2 lit. a MarktMiss-DFRL.

¹¹³¹ Art. 4 Abs. 2 lit. a Nr. 1 MarktMiss-DFRL.

¹¹³² Art. 4 Abs. 2 lit. b i. V. m. Art. 5 Abs. 1 lit. b MarktMiss-DFRL.

¹¹³³ Art. 4 Abs. 2 lit. b i. V. m. Art. 5 Abs. 1 lit. c MarktMiss-DFRL.

¹¹³⁴ Art. 4 Abs. 2 lit. b, c und d i. V. m. Art. 5 Abs. 1 lit. a und d MarktMiss-DFRL. Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 3. e); Kapitel 3: C. I. 3. f) und Kapitel 3: C. I. 3. g).

bekommen haben. Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, dürfen gemäß Art. 27 Abs. 3 S. 2 MarktMissVO grundsätzlich keiner anderen Person oder Behörde bekannt gegeben werden. Das gilt jedoch gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. d, 10 Abs. 2 MarktMiss-DFRL i. V. m. Art. 27 Abs. 2 MarktMissVO nicht, wenn eine zuständige Behörde im Zeitpunkt der Übermittlung die Weitergabe der Informationen für zulässig erklärt oder die Weitergabe der Informationen für Gerichtsverfahren erforderlich ist. Eine entsprechende Ausnahme des Vertraulichkeitsgebots formuliert auch Art. 32 Abs. 2 lit. c MarktMissVO, der die Offenlegung von Informationen zulässt, wenn sie nach nationalem Recht für Ermittlungen oder eines darauffolgenden Gerichtsverfahrens erforderlich ist. Die Identität der hinweisgebenden Person soll gemäß Art. 5 Abs. 2 MarktMiss-DFRL auch dann offengelegt werden können, wenn nur so die Freiheit anderer Personen sichergestellt werden kann. In Art. 5 Abs. 2 MarktMiss-DFRL wird insbesondere auf das Recht auf Verteidigung der gemeldeten Person eingegangen, da ihr nach ErWG. 12 S. 5 MarktMiss-DFRL das Recht auf Akteneinsicht, Anhörung und Rechtsmittel einlegung zustehen soll.

Die Aufzeichnungen der Meldung sind gemäß Art. 9 MarktMiss-DFRL in einem vertraulichen und sicheren System zu speichern, welches nur Mitarbeitern zugänglich ist, die den Zugriff auf die Daten zur Erfüllung ihrer beruflichen Pflichten benötigen. Eine Meldung via Telefon darf gemäß Art. 7 Abs. 3 MarktMiss-DFRL durch die Tonaufzeichnung des Gesprächs in dauerhafter und abrufbarer Form gespeichert oder mithilfe vollständiger und genauer Transkription des Gesprächs durch die speziellen Mitarbeiter festgehalten werden. Meldungen im Rahmen eines persönlichen Treffens dürfen gemäß Art. 7 Abs. 5 MarktMiss-DFRL ebenfalls in dauerhafter und abrufbarer Form aufgezeichnet oder mithilfe eines detaillierten Protokolls von den speziellen Mitarbeitern dokumentiert werden. Hinweisgebende Personen, die ihre Identität gegenüber den Mitarbeitern offengelegt haben, sollen die Protokolle prüfen, berichtigen und per Unterschrift bestätigen.¹¹³⁵

f) Anonymität

Die Verstöße können gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. a MarktMiss-DFRL an die zuständigen Behörden anonym gemeldet werden. Diese Möglichkeit muss auf der Webseite der jeweiligen Behörde Erwähnung finden.¹¹³⁶

¹¹³⁵ Art. 7 Abs. 3 lit. b S. 2, Abs. 4 S. 2, Abs. 5 lit. b S. 2 MarktMiss-DFRL.

¹¹³⁶ Art. 4 Abs. 2 lit. b i. V. m. Art. 5 Abs. 1 lit. a MarktMiss-DFRL.

g) Schutzregelungen

aa) Hinweisgebende Person

Die MarktMissVO und die MarktMiss-DFRL formulieren keine Voraussetzungen für den Schutz von hinweisgebenden Personen. Der Rat sah in seinem zweiten Entwurf der MarktMissVO vor, dass Mitarbeiter den Verstoß grundsätzlich zuerst intern melden müssen.¹¹³⁷ Diese Regelung konnte sich jedoch nicht durchsetzen, sodass die finale Version der MarktMissVO kein Stufenverhältnis zwischen interner und externer Meldung anordnet.¹¹³⁸ In ErwG. 2 S. 2 MarktMiss-DFRL heißt es sogar, dass hinweisgebenden Personen der Freiraum eingeräumt werden sollte, sich entweder an interne Ansprechpartner oder direkt an die zuständige Behörde zu wenden. Der Rat regte außerdem an, gegen Mitarbeiter bei bösgläubigen Falschmeldungen Disziplinarmaßnahmen zu verhängen.¹¹³⁹ Diese Regelung setzte sich jedoch ebenfalls nicht durch und ist in der finalen Version der MarktMissVO nicht enthalten.¹¹⁴⁰

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 32 Abs. 2 lit. b MarktMissVO die hinweisgebende Person, die im Rahmen ihrer Erwerbstätigkeit auf der Grundlage eines Arbeitsvertrags beschäftigt ist, vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung oder anderen Arten ungerechter Behandlung schützen. Eine Meldung im Einklang mit der MarktMissVO gilt gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. e MarktMiss-DFRL nicht als Verletzung einer vertraglich oder durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelten Bekanntmachungsbeschränkung und zieht für die hinweisgebende Personen keinerlei nachteilige Folgen nach sich. In dem ersten Entwurf des Rates wurde für eine am Verstoß beteiligte Person, die den Verstoß zuerst meldet, zudem eine Sanktionsminderung im Sinne einer Kronzeugenregelung vorgeschlagen, die jedoch verworfen wurde.¹¹⁴¹

Daneben müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 8 Abs. 1 MarktMiss-DFRL entsprechende Verfahren etablieren, die einen wirksamen Informationsaustausch und eine effektive Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden sicherstellen. Die Verfahren müssen gemäß Art. 8 Abs. 2 lit. a MarktMiss-DFRL zumindest gewährleis-

1137 Ratsdok. 10198/12, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on insider dealing and market manipulation (market abuse) – Presidency compromise, 2011/0295 (COD), 22.5.2012, S. 88.

1138 ESMA, Final Report, ESMA's technical advice on possible delegated acts concerning the Market Abuse Regulation, ESMA/2015/224, 3.2.2015, Rn. 174; *Helm*, BB 2018, 1538 (1543 f.); *Parmentier*, BKR 2013, 133 (140).

1139 Ratsdok. 10198/12, S. 89.

1140 *Parmentier*, BKR 2013, 133 (140).

1141 Ratsdok. 9435/12, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on insider dealing and markt manipulation (market abuse) – Presidency compromise, 2011/0295 (COD), 2.5.2012, S. 86; *Kumpán/Misterek*, in: Schwark/Zimmer, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 21; *Parmentier*, BKR 2013, 133 (140).

ten, dass die hinweisgebende Person umfassende Informationen und Beratungen zu möglichen Rechtsbehelfen und Verfahren zum Schutz vor Benachteiligung erhält und auf Verfahren aufmerksam gemacht wird, im Rahmen derer sie finanzielle Entschädigung einfordern kann. Daneben ist die hinweisgebende Person gemäß Art. 8 Abs. 2 lit. b MarktMiss-DFRL von den zuständigen Behörden gegenüber anderen relevanten Behörden zu unterstützen und in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten als hinweisgebende Person zu bestätigen.

bb) Gemeldete Person

Eine gemeldete Person ist gemäß Art. 2 Nr. 2 MarktMiss-DFRL eine Person, die von der hinweisgebenden Person beschuldigt wird, einen Verstoß gegen die MarktMiss-VO begangen oder geplant zu haben. Eine gemeldete Person, die im Rahmen ihrer Erwerbstätigkeit auf der Grundlage eines Arbeitsvertrags beschäftigt ist, ist gemäß Art. 32 Abs. 2 lit. b MarktMissVO ebenso vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung oder anderen Arten ungerechter Behandlung angemessen zu schützen. Im Verordnungsentwurf sah die Kommission zugunsten der gemeldeten Person zudem vor, dass ihr Recht auf Verteidigung, Anhörung und einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf durch angemessene Verfahren sichergestellt werden soll.¹¹⁴² Diese Regelungen sind lediglich im ErwG. 74 S. 8 MarktMissVO übernommen worden. Eine ähnliche Empfehlung befindet sich in ErwG. 12 MarktMiss-DFRL.

h) Finanzielle Anreize

Die Mitgliedstaaten können den hinweisgebenden Personen im Einklang mit dem nationalen Recht gemäß Art. 32 Abs. 4 MarktMissVO finanzielle Anreize für eine Meldung gewähren, sofern die hinweisgebende Person nicht zur Meldung rechtlich verpflichtet ist, neue Informationen meldet und die Meldung wegen eines Verstoßes gegen die MarktMissVO zu einer verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktion oder Verwaltungsmaßnahme führt. Dass die Regelung nur die Meldung von möglichen Verstößen erwähnt, muss als redaktionelles Versehen gewertet werden. Schließlich ist das öffentliche Interesse an tatsächlich eingetretenen Verstößen noch größer. Darüber hinaus ist kein Grund ersichtlich, warum die Anreizregelung vom Meldegegenstand abweichen sollte. Es kann nur entscheidend sein, dass die Informationen neu sind. Es handelt sich um eine Kann-Vorschrift, von der die Mitgliedstaaten keinen Gebrauch machen müssen.¹¹⁴³

1142 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch), KOM(2011) 651 endg. v. 20.10.2011, S. 54.

1143 *Kumpan/Misterek*, in: Schwark/Zimmer, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 18; *Poelzig*, NZG 2016, 492 (494 f.); *Spoerr*, in: Assmann/Schneider/Mülbert, WpHR, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 235.

i) Verhältnis zur HinSchRL

Die MarktMiss-DFRL wird nicht in Teil II des Anhangs der HinSchRL erwähnt. Allerdings ist sie durch Art. 32 Abs. 5 MarktMissVO mit der MarktMissVO verbunden,¹¹⁴⁴ sodass das Konkurrenzverhältnis durch die Nennung der MarktMissVO unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. iv in Teil II des Anhangs der HinSchRL auf die MarktMiss-DFRL ebenfalls Anwendung findet.

Auch wenn die MarktMiss-DFRL bereits sehr ausführlich ist und mit Sicherheit an einigen Stellen als Vorbild für die Formulierungen der HinSchRL gedient hat, bleibt sie weitgehend hinter den Regelungen der HinSchRL zurück. Allerdings bestimmt sie in Art. 12 S. 1 MarktMiss-DFRL mit zwei Jahren ein kürzeres Überprüfungsintervall als Art. 14 S. 1 HinSchRL, sodass die externen Meldeverfahren der Behörden, die für die Zwecke der MarktMissVO zuständig sind, weiterhin alle zwei Jahre überprüft werden müssen. Daneben müssen diese Behörden auch weiterhin die anonyme Meldung gemäß Art. 6 Abs. 2 Hs. 1 HinSchRL ermöglichen und explizit auf ihrer Webseite auf die Möglichkeit hinweisen. Hervorzuheben ist der meldeberechtigte Personenkreis, der keine Beschränkung erfährt und im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL nicht auf den beruflichen Kontext reduziert ist. Zudem geht die MarktMissVO hinsichtlich der finanziellen Anreize grundsätzlich über die Regelungen der HinSchRL hinaus. Allerdings handelt es sich um eine Kann-Vorschrift, der die Mitgliedstaaten nicht nachkommen müssen. Da auch die HinSchRL die Einführung finanzieller Anreize nicht verbietet, ist die MarktMissVO insofern nicht spezifisch. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die nach Art. 32 Abs. 1 MarktMissVO zuständigen Behörden nach Umsetzung der HinSchRL weiterhin eine externe Meldestelle anzubieten und im Rahmen ihres Meldegegenstandes an die HinSchRL anzupassen haben.¹¹⁴⁵

4. Art. 73 Abs. 1 FinMarktRL-II

a) Zuständige Behörde

Die Behörde, die gemäß Art. 4 Abs. 1 Nr. 26 i. V. m. Art. 67 Abs. 1 S. 1 FinMarktRL-II vom jeweiligen Mitgliedstaat zur Wahrnehmung der verschiedenen Aufgaben der FinMarktVO und der FinMarktRL-II benannt wurde, muss gemäß Art. 73 Abs. 1 FinMarktRL-II vom Mitgliedstaat dazu verpflichtet werden, eine externe Meldestelle einzurichten.

1144 Vgl. ErwG. 20 S. 1 HinSchRL: „[...] die Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates und die zugehörige Durchführungsrichtlinie (EU) 2015/2392 der Kommission [...]“.

1145 *Siemes*, Whistleblowing-RL, S. 105 f., 117, hält zudem den Haftungsausschluss in Art. 4 Abs. 2 lit. e MarktMiss-DFRL für spezieller als Art. 21 Abs. 2 HinSchRL, da sie im Gegensatz zu der in dieser Arbeit vertretenen Ansicht von einer eigenständigen Bedeutung des Notwendigkeitsvorbehalts in Art. 21 Abs. 2 HinSchRL ausgeht, siehe dazu Kapitel 3: A. VII. 1. b) bb).

b) Hinweisgebende Person

Der meldeberechtigte Personenkreis wird nicht ausdrücklich eingeschränkt. Allerdings erwähnt die Schutzregelung des Art. 73 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b FinMarktRL-II nur den Schutz von Mitarbeitern von Finanzinstituten, die einen innerhalb des Finanzinstituts begangenen Verstoß melden.¹¹⁴⁶ Mitarbeiter beobachten durch die räumliche Nähe vermeintlich häufiger einen Verstoß und sind durch die arbeitsrechtlichen Repressalien besonders schutzbedürftig. Wie bereits festgestellt,¹¹⁴⁷ ist jedoch mangels eindeutiger Beschränkung der Meldeberechtigung davon auszugehen, dass auch Außenstehende wie Geschäftspartner, Lieferanten oder Kunden das externe Meldeverfahren „auf eigene Gefahr“ nutzen dürfen.

Eine Meldepflicht enthält die Vorschrift nicht; die Behörden müssen die externe Meldung lediglich ermöglichen.

c) Meldegegenstand

Es dürfen gemäß Art. 73 Abs. 1 UAbs. 1 FinMarktRL-II potenzielle und tatsächliche Verstöße gegen die FinMarktVO und die zur Umsetzung der FinMarktRL-II erlassenen nationalen Bestimmungen gemeldet werden.

d) Meldeprozess

Die Behörden müssen gemäß Art. 73 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a FinMarktRL-II über spezielle Verfahren für die Entgegennahme und die Weiterbehandlung der Meldungen verfügen und sichere Kommunikationswege einrichten.

e) Vertraulichkeit

Die Identität der hinweisgebenden und der gemeldeten Person ist gemäß Art. 73 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c FinMarktRL-II in allen Verfahrensstufen zu schützen, sofern die Bekanntgabe der Identität nicht im Rahmen von Ermittlungen oder anschließender Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren nach nationalem Recht erforderlich ist.

f) Schutzregelungen

Mitarbeiter von Finanzinstituten, die einen Verstoß melden, der sich in ihrem Finanzinstitut zugetragen hat, sind gemäß Art. 73 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b FinMarktRL-II zumindest vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung und anderen Arten von

¹¹⁴⁶ Siehe zu den Schutzregelungen Kapitel 3: C. I. 4. f).

¹¹⁴⁷ Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b).

unfairer Behandlung angemessen zu schützen. Die Formulierung der deutschen Fassung „Mitarbeiter von Finanzinstituten, die Verstöße innerhalb des Finanzinstituts anzeigen“ ist missverständlich, da auch die interne Meldung gemeint sein könnte. Ein Vergleich mit der englischen Fassung („*employees of financial institutions who report infringements committed within the financial institution*“) zeigt, dass es auf extern gemeldete Verstöße ankommt, die innerhalb des Finanzinstituts begangen wurden.¹¹⁴⁸

Die internen und externen Meldeverfahren aus Art. 73 FinMarktRL-II sind gleichrangig, weswegen Mitarbeiter von Finanzinstituten auch zu schützen sind, wenn sie einen innerhalb ihres Finanzinstituts begangenen Verstoß direkt extern an die zuständige Behörde melden.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Der meldeberechtigte Personenkreis ist weiter als der persönliche Anwendungsbereich der HinSchRL aus Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9 HinSchRL, indem die extern hinweisgebende Person die Informationen über die Verstöße nicht im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangt haben muss. Folglich müssen die nach Art. 73 Abs. 1 FinMarktRL-II zuständigen Behörden unter Beachtung des unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreises weiterhin eine externe Meldestelle für ihren Meldegegenstand anbieten und diese im Übrigen an die Anforderungen der HinSchRL anpassen.

5. Art. 99d Abs. 1, 2 und 4 OGAW-RL

a) Zuständige Behörde

Die Mitgliedstaaten benennen gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. h i. V. m. Art. 97 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 OGAW-RL die Behörden oder die von Behörden bezeichneten Stellen, die für die Wahrnehmung der Aufgaben der OGAW-RL zuständig sind und gemäß Art. 99d Abs. 1 OGAW-RL externe Meldestellen implementieren müssen.

b) Hinweisgebende Person

Eine ausdrückliche Beschränkung des meldeberechtigten Personenkreises ist nicht ersichtlich; geschützt werden allerdings gemäß Art. 99d Abs. 2 lit. b OGAW-RL nur Mitarbeiter von Finanzinstituten.¹¹⁴⁹ Eine Meldepflicht besteht nicht; die Mitgliedstaaten müssen lediglich zur externen Meldung „ermutigen“.

¹¹⁴⁸ Ähnlich bereits Kapitel 3: C. I. 1. f).

¹¹⁴⁹ Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b). Zu den Schutzregelungen siehe Kapitel 3: C. I. 5. f).

c) Meldegegenstand

Es dürfen gemäß Art. 99d Abs. 1 OGAW-RL potenzielle oder tatsächliche Verstöße gegen die zur Umsetzung der OGAW-RL erlassenen innerstaatlichen Vorschriften gemeldet werden.

d) Meldeprozess

Die Mitgliedsstaaten müssen gemäß Art. 99d Abs. 1 und 2 lit. a OGAW-RL wirksame und verlässliche Mechanismen schaffen und dafür spezielle Verfahren für den Empfang und die Weiterverfolgung der Meldungen sowie sichere Kommunikationskanäle einrichten. Die personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person sind gemäß Art. 99d Abs. 2 lit. c OGAW-RL im Einklang mit der DSGVO zu schützen.

e) Vertraulichkeit

Mithilfe klarer Vorschriften haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 99d Abs. 2 lit. d OGAW-RL zu gewährleisten, dass der hinweisgebenden Person in allen Fällen Vertraulichkeit garantiert wird, sofern eine Weitergabe der Information im Rahmen weiterer Ermittlungen oder nachfolgender Gerichtsverfahren nach nationalem Recht nicht erforderlich ist.

f) Schutzregelungen

Die Mitgliedstaaten müssen die hinweisgebenden Mitarbeiter der Investmentgesellschaften, Verwaltungsgesellschaften und Verwahrstellen, die einen innerhalb dieser Gesellschaften bzw. Stellen begangenen Verstoß extern melden, gemäß Art. 99d Abs. 2 lit. b OGAW-RL angemessen zumindest vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung und anderen Arten unfairer Behandlung schützen. Die Mitarbeiter verstoßen durch die externe Meldung gemäß Art. 99d Abs. 4 OGAW-RL gegen keine vertraglichen oder durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelten Einschränkungen der Offenlegung von Informationen, weswegen sie nicht haftbar gemacht werden können.

Eine Regelung zur Meldeeskalation enthält Art. 99d OGAW-RL nicht, sodass die hinweisgebende Person auch bei einer direkten Meldung an die zuständige Behörde geschützt ist.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Erneut geht der meldeberechtigte Personenkreis über den persönlichen Anwendungsbereich der HinSchRL aus Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9 HinSchRL hinaus, indem es nicht auf den beruflichen Kontext ankommt. Ansonsten sind keine spezielleren Regelungen im Vergleich zur HinSchRL ersichtlich.¹¹⁵⁰ Folglich müssen die im Sinne des Art. 99d Abs. 1 OGAW-RL zuständigen Behörden unter Beachtung des unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreises weiterhin eine externe Meldestelle anbieten und diese abgesehen von ihrem sachlichen Anwendungsbereich an die Anforderungen der HinSchRL anpassen.

6. Art. 65 Abs. 1 und 2 ZenVerwahrVO

a) Zuständige Behörde

Der Mitgliedstaat muss gemäß Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO sicherstellen, dass die Behörde eine externe Meldestelle anbietet, die er gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 17 i. V. m. Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1 ZenVerwahrVO für die Erfüllung der aus der ZenVerwahrVO erwachsenden Aufgaben hinsichtlich der Zulassung und Beaufsichtigung der Zentralverwahrer benennt. Durch den notwendigen Durchführungsakt des Mitgliedstaats ist auch Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO richtlinienähnlich formuliert.¹¹⁵¹

b) Hinweisgebende Person

Die Vorschrift beschränkt den meldeberechtigten Personenkreis nicht; allerdings schützt sie gemäß Art. 65 Abs. 2 lit. b ZenVerwahrVO nur Mitarbeiter von Kreditinstituten, die keine Zentralverwahrer sind.¹¹⁵² Die Mitgliedstaaten sollen die externe Meldung gemäß Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO lediglich fördern, eine Meldepflicht besteht nicht.

c) Meldegegenstand

Gemeldet werden dürfen gemäß Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO potenzielle und tatsächliche Verstöße gegen die ZenVerwahrVO.

1150 A. A. *Siemes*, Whistleblowing-RL, S.105 f., 117, die im Gegensatz zu der in dieser Arbeit vertretenen Ansicht von einer eigenständigen Bedeutung des Notwendigkeitsvorbehalts in Art. 21 Abs. 2 HinSchRL ausgeht und den Haftungsausschluss in Art. 99d Abs. 4 HinSchRL in der Folge für spezieller als Art. 21 Abs. 2 HinSchRL hält, siehe dazu Kapitel 3: A. VII. 1. b) bb).

1151 Siehe dazu Kapitel 1: D. II.

1152 Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b). Zu den Schutzregelungen siehe Kapitel 3: C. I. 6. f).

d) Meldeprozess

Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO sicherzustellen, dass die Behörden wirksame Mechanismen einrichten. Hierfür müssen die Behörden gemäß Art. 65 Abs. 2 lit. a ZenVerwahrVO sichere Kommunikationswege einrichten und besondere Verfahren für die Entgegennahme, Untersuchung und Weiterbehandlung von Meldungen vorsehen. Die personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person sind gemäß Art. 65 Abs. 2 lit. c ZenVerwahrVO im Sinne der DSGVO zu schützen.

e) Vertraulichkeit

Die Behörden müssen die Identität der hinweisgebenden und gemeldeten Person gemäß Art. 65 Abs. 2 lit. d ZenVerwahrVO in allen Verfahrensstufen schützen, sofern die Bekanntgabe der Identität im Rahmen von Ermittlungen oder Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nach nationalen Rechtsvorschriften nicht erforderlich ist.

f) Schutzregelungen

Mitarbeiter von Kreditinstituten, die potenzielle oder tatsächliche Verstöße melden, die sich in ihrem Institut zugetragen haben, müssen gemäß Art. 65 Abs. 2 lit. b ZenVerwahrVO angemessen zumindest vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung und anderen Arten ungerechtfertigter Behandlung geschützt werden. Die Vorschrift ist in der deutschen Fassung missverständlich, da durch die Formulierung „Mitarbeiter von Instituten, die potenzielle oder tatsächliche Verstöße innerhalb ihres Instituts melden“ die interne Meldung gemeint sein könnte. Allerdings zeigt die englische („*employees of institutions who report potential or actual infringements committed within the institution*“) und die französische Fassung („*le personnel des établissements qui signale des infractions potentielles ou avérées commises à l'intérieur de ceux-ci*“) der Regelung, dass es auf den intern begangenen Verstoß ankommt.¹¹⁵³

Ein Rangverhältnis zwischen den Meldeverfahren sieht Art. 65 ZenVerwahrVO nicht vor, sodass die direkte externe Meldung geschützt ist.¹¹⁵⁴

g) Verhältnis zur HinSchRL

Bis auf den unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis, der im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL keinen beruflichen Kontext verlangt, weist das externe Meldeverfahren keine Besonderheiten im Vergleich zur

1153 Ähnlich bereits etwa Kapitel 3: C. I. 1. f). und Kapitel 3: C. I. 4. f).

1154 Helm, BB 2018, 1538 (1544 f.).

HinSchRL auf. Die im Sinne des Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO zuständige Behörde muss folglich unter Beachtung des unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreises weiterhin eine externe Meldestelle für ihren Meldegegenstand anbieten und diese im Übrigen an die HinSchRL anpassen.

7. Art. 24 Abs. 1 und 2 WertFinGeVO

a) Zuständige Behörde

Für finanzielle und nichtfinanzielle Gegenparteien sind unterschiedliche Behörden zuständig, die in Art. 16 Abs. 1 lit. a und b WertFinGeVO mit Verweisen auf andere Verordnungen und Richtlinien näher bestimmt werden. Diese Behörden sind gemäß Art. 24 Abs. 1 WertFinGeVO dazu verpflichtet, externe Meldestellen einzurichten.

b) Hinweisgebende Person

Eine ausdrückliche Beschränkung des meldeberechtigten Personenkreises ist nicht ersichtlich; geschützt werden gemäß Art. 24 Abs. 2 lit. b WertFinGeVO allerdings nur arbeitsvertraglich beschäftigte Personen.¹¹⁵⁵ Einer Meldepflicht ist nicht vorgesehen, da die Behörden die externe Meldung lediglich ermöglichen sollen. Die Vorschrift sieht keine Meldeeskalation vor, sodass auch die direkte externe Meldung möglich ist.¹¹⁵⁶

c) Meldegegenstand

Es muss gemäß Art. 24 Abs. 1 i. V. m. Art. 4 und 15 WertFinGeVO die Meldung von möglichen und tatsächlichen Verstößen gegen die Meldepflicht und die Sicherheitsvorkehrungen bei Wertpapierfinanzierungsgeschäften sowie gegen die Weiterverwendung von als Sicherheit erhaltener Finanzinstrumente ermöglicht werden.

d) Meldeprozess

Die zuständigen Behörden müssen gemäß Art. 24 Abs. 1 WertFinGeVO wirksame Mechanismen einführen, welche gemäß Art. 24 Abs. 2 lit. a WertFinGeVO sichere Kommunikationswege und besondere Verfahren für die Entgegennahme und Weiterverfolgung von Meldungen umfassen. Die personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person sind dabei gemäß Art. 24 Abs. 2 lit. c WertFinGeVO zu schützen.

¹¹⁵⁵ Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b). Zu den Schutzregelungen siehe Kapitel 3: C. I. 7. f).

¹¹⁵⁶ *Helm*, BB 2018, 1538 (1544 f.).

e) Vertraulichkeit

Die Behörden müssen gemäß Art. 24 Abs. 2 lit. c WertFinGeVO die Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden und der gemeldeten Person in allen Verfahrensstufen wahren, sofern die Informationen im Rahmen von Ermittlungen oder einem darauffolgenden Gerichtsverfahren nach nationalem Recht nicht offengelegt werden müssen.

f) Schutzregelungen

Die arbeitsvertraglich beschäftigten hinweisgebenden und gemeldeten Personen sind gemäß Art. 24 Abs. 2 lit. b WertFinGeVO vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung und anderen Arten ungerechter Behandlung zu schützen.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Der meldeberechtigte Personenkreis ist weiter als der persönliche Anwendungsbereich der HinSchRL aus Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL, da die hinweisgebende Person die Informationen über die Verstöße nicht im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangt haben muss. Folglich ist festzuhalten, dass die im Sinne des Art. 24 Abs. 1 WertFinGeVO zuständigen Behörde unter Beachtung des unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreises weiterhin eine externe Meldestelle anbieten und diese mit Ausnahme des sachlichen Anwendungsbereichs an die HinSchRL anpassen müssen.

8. Art. 28 Abs. 1, 2 und 3 PRIIP-VO

a) Zuständige Behörde

Die zuständigen Behörden müssen gemäß Art. 28 Abs. 1 PRIIP-VO externe Meldestellen implementieren. Die zuständigen Behörden sind gemäß Art. 4 Nr. 8 PRIIP-VO die von dem Mitgliedstaat benannten nationalen Behörden, die die Anforderungen der PRIIP-VO an PRIIP-Hersteller und Personen, die über PRIIP beraten oder sie verkaufen, überwachen.

b) Hinweisgebende Person

Die Vorschrift beschränkt den meldeberechtigten Personenkreis nicht, schützt aber gemäß Art. 28 Abs. 2 lit. b PRIIP-VO nur Arbeitnehmer.¹¹⁵⁷ Eine Meldepflicht besteht nicht, da die externe Meldung lediglich ermöglicht werden soll.

c) Meldegegenstand

Die Behörden müssen gemäß Art. 28 Abs. 1 PRIIP-VO die Meldung von potenziellen oder tatsächlichen Verstößen gegen die PRIIP-VO ermöglichen.

d) Meldeprozess

Es müssen gemäß Art. 28 Abs. 1 PRIIP-VO wirksame Mechanismen implementiert werden, die gemäß Art. 28 Abs. 2 lit. a PRIIP-VO spezielle Verfahren für den Empfang und die Weiterverfolgung der Meldungen umfassen. Die Mitgliedstaaten können die Behörden gemäß Art. 28 Abs. 3 PRIIP-VO nach nationalem Recht dazu verpflichten, zusätzliche Mechanismen zu schaffen. Hierbei handelt es sich aufgrund des Wortlauts „können vorsehen“ um eine Kann-Vorschrift, der die Mitgliedstaaten nicht nachkommen müssen.

e) Vertraulichkeit

Die Behörden müssen die Identität der hinweisgebenden und der gemeldeten Person gemäß Art. 28 Abs. 2 lit. c PRIIP-VO in allen Verfahrensstufen schützen, sofern die Identität nicht nach nationalem Recht aufgrund weiterer Ermittlungen oder anschließender Gerichtsverfahren offengelegt werden muss.

f) Schutzregelungen

Arbeitnehmer, die einen innerhalb ihres Beschäftigungsgebers begangenen Verstoß melden, sind von den Behörden gemäß Art. 28 Abs. 2 lit. b PRIIP-VO zumindest vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung und anderen Arten unfairer Behandlung angemessen zu schützen. Auch hier kann die deutsche Fassung zu Missverständnissen führen, da die Formulierung „Mitarbeiter, die Verstöße innerhalb ihres Arbeitgebers melden“ eher die interne Meldung beschreibt. Sowohl die englische als auch die französische Fassung zeigen durch den Wortlaut „*employees who report infringements committed within their employer*“ bzw. „*employés qui signalent les infractions*“

¹¹⁵⁷ Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b). Zu den Schutzregelungen siehe Kapitel 3: C. I. 8. f).

*commises au sein de l'entité*¹¹⁵⁸ jedoch, dass es erneut auf den intern begangenen Verstoß ankommt.¹¹⁵⁸

Ein Rangverhältnis zwischen interner und externer Meldung wird nicht statuiert, sodass die direkte externe Meldung geschützt ist.¹¹⁵⁹

g) Verhältnis zur HinSchRL

Erneut geht der meldeberechtigte Personenkreis über den persönlichen Anwendungsbereich der HinSchRL aus Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL hinaus, indem die extern hinweisgebende Person die Informationen über die Verstöße nicht im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangt haben muss. Folglich ist entscheidend, dass die im Sinne des Art. 28 Abs. 1 PRIIP-VO zuständigen Behörden diesen unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis beibehalten und die externe Meldestelle unbeschadet ihres sachlichen Anwendungsbereichs an die Anforderungen der HinSchRL anpassen.

9. Art. 35 VersVertrRL

Die Versicherungsvertriebsrichtlinie vom 20. Januar 2016¹¹⁶⁰ (VersVertrRL) löst die Richtlinie 2002/92/EG¹¹⁶¹ ab und fasst die Vorschriften für die Aufnahme und Ausübung des Versicherungs- und Rückversicherungsvertriebs in der Union neu.¹¹⁶² Es ist die erste Vorschrift im Finanzdienstleistungsbereich, die ausschließlich eine externe Meldestelle fordert und keine Regelung zu einem internen Meldeverfahren, etwa von Versicherungs- und Rückversicherungsvertreibern, enthält.

a) Zuständige Behörde

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 35 Abs. 1 VersVertrRL dafür sorgen, dass die staatlichen Stellen oder nach nationalem Recht anerkannten Einrichtungen externe Meldestellen einrichten, die gemäß Art. 12 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 VersVertrRL dazu befugt sind, die Anwendung der VersVertrRL sicherzustellen.

1158 Ähnlich bereits etwa Kapitel 3: C. I. 1. f). und Kapitel 3: C. I. 4. f).

1159 *Helm*, BB 2018, 1538 (1544 f.).

1160 Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.1.2016 über Versicherungsvertrieb (Neufassung), ABl. L 26 v. 2.2.2016, S. 19.

1161 Richtlinie 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 9.12.2002 über Versicherungsvermittlung, ABl. L 9 v. 15.1.2009, S. 3.

1162 Art. 1 Abs. 1; ErwG. 1 VersVertrRL.

b) Hinweisgebende Person

Die Vorschrift nimmt keine Einschränkung des meldeberechtigten Personenkreises vor und macht in Art. 35 Abs. 2 lit. b VersVertrRL sogar deutlich, dass neben Angestellten von Versicherungs- oder Rückversicherungsvertreibern auch andere hinweisgebende Personen geschützt werden können.¹¹⁶³ Die Behörden sollen die externe Meldung gemäß Art. 35 Abs. 1 VersVertrRL lediglich ermöglichen und fördern; eine Meldepflicht statuiert die Vorschrift nicht.

c) Meldegegenstand

Es muss gemäß Art. 35 Abs. 1 VersVertrRL die Meldung von potenziellen und tatsächlichen Verstößen gegen die zur Umsetzung der VersVertrRL erlassenen nationalen Vorschriften ermöglicht werden.

d) Meldeprozess

Die Behörden müssen gemäß Art. 35 Abs. 1 VersVertrRL über wirksame Regelungen verfügen, die gemäß Art. 35 Abs. 2 lit. a VersVertrRL ein spezielles Verfahren für die Entgegennahme und Nachverfolgung der Meldungen vorsehen müssen. Der Begriff „Nachverfolgung“ meint nicht die Rückverfolgung der Meldung, um die hinweisgebende Person zu identifizieren, sondern ist im Sinne des englischen Wortlauts „*follow-up*“ als Folgemaßnahmen zu verstehen.¹¹⁶⁴

e) Vertraulichkeit

Die Identität der hinweisgebenden und gemeldeten Person muss gemäß Art. 35 Abs. 2 lit. c VersVertrRL in allen Phasen des Verfahrens von der Behörde geschützt werden, sofern die Bekanntgabe der Identität nicht im Kontext von Ermittlungen oder Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren nach nationalen Rechtsvorschriften erforderlich ist.

f) Schutzregelungen

Behörden müssen gemäß Art. 35 Abs. 2 lit. b VersVertrRL Angestellte von Versicherungs- und Rückversicherungsvertreibern und, falls möglich, auch andere Personen, die einen innerhalb dieser Unternehmen verübten Verstoß melden, angemessen zu-

¹¹⁶³ Siehe dazu Kapitel 3: C. I. 9. f).

¹¹⁶⁴ Vgl. *Spoerr* in: Assmann/Schneider/Mülbert, Art. 32 MarktMissVO, Rn. 8; siehe ähnlich bereits Kapitel 3: C. I. 3. d) bb).

mindest vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung und anderen Arten unfairer Behandlung schützen.

Eine vorherige interne Meldung wird nicht gefordert, sodass die direkte externe Meldung geschützt ist.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Das Konkurrenzverhältnis findet auf die VersVertrRL Anwendung, da die VersVertrRL in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. x aufgeführt ist. Der meldeberechtigte Personenkreis des Art. 35 VersVertrRL übersteigt den persönlichen Anwendungsbereich der HinSchRL aus Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL, indem es nicht auf den beruflichen Kontext ankommt. Die im Sinne des Art. 35 VersVertrRL zuständigen Behörden müssen mithin den unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis beibehalten und ihre externen Meldestellen abgesehen von ihrem Meldegegenstand an die Vorgaben der HinSchRL anpassen.

10. Art. 41 Abs. 1, 2 und 3 ProspektVO

a) Zuständige Behörde

Die Verwaltungsbehörde, die gemäß Art. 2 lit. o i. V. m. Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1, UAbs. 2 ProspektVO von den Marktteilnehmern unabhängig ist und von dem Mitgliedstaat für die Erfüllung der aus der ProspektVO erwachsenden Pflichten und die Anwendung der Bestimmungen der ProspektVO benannt wird, muss gemäß Art. 41 Abs. 1 ProspektVO eine externe Meldestelle einrichten.

b) Hinweisgebende Person

Eine Beschränkung des meldeberechtigten Personenkreises ist nicht ersichtlich; die Vorschrift schützt allerdings gemäß Art. 41 Abs. 2 lit. b ProspektVO nur Arbeitnehmer.¹¹⁶⁵ Eine Meldepflicht besteht nicht, da die Behörde die externe Meldung gemäß Art. 41 Abs. 1 ProspektVO lediglich fördern und ermöglichen sollen.

c) Meldegegenstand

Es müssen gemäß Art. 41 Abs. 1 ProspektVO mögliche und tatsächliche Verstöße gegen die ProspektVO gemeldet werden können.

¹¹⁶⁵ Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b). Zu den Schutzregelungen siehe Kapitel 3: C. I. 10. f).

d) Meldeprozess

Die Behörde muss gemäß Art. 41 Abs. 1 ProspektVO wirksame Mechanismen einrichten, die gemäß Art. 41 Abs. 2 lit. a ProspektVO sichere Kommunikationskanäle sowie spezielle Verfahren für die Entgegennahme der Meldung und die Folgemaßnahmen¹¹⁶⁶ umfassen. Die personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person sind dabei gemäß Art. 41 Abs. 2 lit. c ProspektVO zu schützen.

e) Vertraulichkeit

Grundsätzlich muss die Behörde gemäß Art. 41 Abs. 2 lit. c ProspektVO die Identität der hinweisgebenden und der gemeldeten Person in allen Phasen des Verfahrens schützen. Die Identität darf jedoch offengelegt werden, wenn es nach nationalem Recht im Rahmen weiterer Ermittlungen oder anschließender Gerichtsverfahren vorgeschrieben ist.

f) Schutzregelungen

Die Behörde muss Angestellte, die auf Grundlage eines Arbeitsvertrags beschäftigt sind, gemäß Art. 41 Abs. 2 lit. b ProspektVO zumindest vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung und anderen Arten ungerechter Behandlung durch ihre Arbeitgeber oder Dritte schützen.

Die internen und externen Meldungen sind mangels Rangverhältnis nebeneinander anwendbar, sodass auch die direkte externe Meldung geschützt ist.¹¹⁶⁷

g) Finanzielle Anreize

Im Einklang mit dem nationalen Recht können die Mitgliedstaaten für eine externe Meldung gemäß Art. 41 Abs. 3 ProspektVO finanzielle Anreize gewähren, wenn die hinweisgebende Person weder vertraglich noch gesetzlich zur Meldung verpflichtet ist, die gemeldeten Informationen neu sind und sie zur Verhängung einer verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktion oder einer anderen verwaltungsrechtlichen Maßnahme wegen eines Verstoßes gegen die ProspektVO führen. Da es sich um eine Kann-Vorschrift handelt, müssen die Mitgliedstaaten keine finanziellen Anreize einführen.

1166 Zum Begriff „Nachverfolgung“, der auch in Art. 41 Abs. 2 lit. a ProspektVO verwendet wird, siehe bereits Kapitel 3: C. I. 3. d) bb) und Kapitel 3: C. I. 9. d).

1167 *Helm*, BB 2018, 1538 (1544 f.).

h) Verhältnis zur HinSchRL

Da die extern hinweisgebende Person die Informationen über die Verstöße nicht im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangt haben muss, übersteigt der meldeberechtigte Personenkreis den persönlichen Anwendungsbereich aus Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL. Folglich müssen die im Sinne des Art. 41 Abs. 1 ProspektVO zuständigen Behörden unter Beachtung des unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreises weiterhin eine externe Meldestelle anbieten und diese abgesehen von ihrem sachlichen Anwendungsbereich an die Anforderungen der HinSchRL anpassen.

II. Art. 22 Abs. 1 WertFirmRL

a) Zuständige Behörde

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 22 Abs. 1 WertFirmRL sicherstellen, dass die zuständigen Behörden eine externe Meldestelle anbieten. Zuständig sind gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 WertFirmRL die nach nationalem Recht offiziell anerkannten Behörden oder öffentlichen Stellen eines Mitgliedstaats, die zur Beaufsichtigung von Wertpapierfirmen nach der WertFirmRL befugt sind.

b) Hinweisgebende Person

Eine Beschränkung des meldeberechtigten Personenkreises ist nicht ersichtlich; allerdings sind gemäß Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b WertFirmRL nur Mitarbeiter von Wertpapierfirmen geschützt.¹¹⁶⁸ Eine Meldepflicht ist nicht vorgesehen.

c) Meldegegenstand

Das externe Meldeverfahren muss gemäß Art. 22 Abs. 1 UAbs. 1 WertFirmRL die Meldung von potenziellen und tatsächlichen Verstößen gegen die WertFirmVO und die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der WertFirmRL ermöglichen.

d) Meldeprozess

Die Behörden müssen gemäß Art. 22 Abs. 1 UAbs. 1 WertFirmRL wirksame und verlässliche Mechanismen schaffen, die gemäß Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a WertFirmRL aus einem sicheren Kommunikationsweg und speziellen Verfahren für die

¹¹⁶⁸ Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b). Zu den Schutzregelungen siehe Kapitel 3: C. I. II. f).

Entgegennahme, Behandlung und Weiterverfolgung der Meldungen bestehen.¹¹⁶⁹ Dabei müssen die personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person gemäß Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c WertFirmRL im Einklang mit der DSGVO geschützt werden.

e) Vertraulichkeit

Es muss gemäß Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 lit. d WertFirmRL klar geregelt werden, dass die Identität einer Person, die einen in einer Wertpapierfirma begangenen Verstoß meldet, in allen Fällen vertraulich behandelt wird, sofern die Informationen nicht im Kontext weiterer Ermittlungen oder nachfolgender Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren nach nationalem Recht weitergegeben werden müssen.

f) Schutzregelungen

Mitarbeiter von Wertpapierfirmen, die in der Wertpapierfirma begangene Verstöße melden, müssen gemäß Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b WertFirmRL angemessen vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung oder anderen Arten ungerechtfertigter Behandlung durch die Wertpapierfirma geschützt werden.

Die direkte externe Meldung ist mangels Stufenverhältnis zwischen interner und externer Meldung geschützt.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Der meldeberechtigte Personenkreis ist nicht auf den beruflichen Kontext beschränkt, sodass der persönliche Anwendungsbereich des Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL dahinter zurückbleibt. Folglich kommt es darauf an, dass die zuständige Behörde im Sinne des Art. 22 Abs. 1 WertFirmRL diesen unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis beibehält und ihre externe Meldestelle im Übrigen unbeschadet ihres sachlichen Anwendungsbereichs an die Anforderungen der HinSchRL anpasst.

12. Zwischenergebnis

Die unionsrechtlichen Regelungen zu den externen Meldestellen im Finanzdienstleistungssektor enthalten zwar mehr Details als die Vorschriften zu den internen Meldestellen, sind allerdings abgesehen von der MarktMiss-DFRL ebenfalls noch sehr allgemein gehalten. Redaktionelle Versehen sind hingegen weniger zu beklagen.

¹¹⁶⁹ Zum Begriff „Nachverfolgung“, der auch in Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a WertFirmRL verwendet wird, siehe bereits Kapitel 3: C. I. 3. d) bb) und Kapitel 3: C. I. 9. d).

Allein Art. 35 VersVertrRL fordert nur eine externe Meldestelle; alle anderen Normen enthalten sowohl Vorgaben zu internen als auch zu externen Meldeverfahren.

Die Regelungen zeichnen sich durch einen unbeschränkten meldeberechtigten Personenkreis aus, der keinen Meldepflichten unterliegt. Der Meldegegenstand beschränkt sich bei Richtlinien auf potenzielle und tatsächliche Verstöße gegen die Richtlinie bzw. die nationalen Umsetzungsnormen und gegen die Vorschriften der verwandten Verordnung; die Verordnungen ermöglichen die Meldung von potenziellen und tatsächlichen Verstößen gegen ihre eigenen Vorschriften. Ein redaktionelles Versehen ist dem Unionsgesetzgeber nur bei Art. 30e Abs. 1 AbPrüfRL hinsichtlich des Stadiums des Verstoßes unterlaufen.

In Bezug auf den Meldeprozess fordern die Vorschriften zumeist wirksame Mechanismen und spezielle Verfahren hinsichtlich der Entgegennahme von Meldungen und der entsprechenden Folgemaßnahmen; in Art. 32 Abs. 2 lit. a MarktMissVO, Art. 73 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a FinMarktRL-II, Art. 99d Abs. 1 OGAW-RL, Art. 65 Abs. 2 lit. a ZenVerwahrVO, Art. 24 Abs. 2 lit. a WertFinGeVO, Art. 41 Abs. 2 lit. a ProspektVO und Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a WertFirmRL wird zusätzlich ein sicherer Kommunikationskanal vorgeschrieben. Bis auf Art. 73 Abs. 1 und 2 FinMarktRL-II, Art. 28 Abs. 1 bis 3 PRIIP-VO und Art. 35 VersVertrRL sehen die bereichsspezifischen Vorschriften den Schutz der personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person im Sinne der DSGVO vor. Insgesamt enthält allein die MarktMiss-DFRL detaillierte Vorgaben zum Meldeprozess, die denen der HinSchRL stark ähneln.

Abgesehen von Art. 30e Abs. 1 und 2 AbPrüfRL ordnen alle Vorschriften die vertrauliche Behandlung der Identität der hinweisgebenden Person an, erlauben allerdings ähnlich wie Art. 16 Abs. 2 HinSchRL die Weitergabe der Informationen im Kontext weiterer Ermittlungen oder nachfolgender Gerichtsverfahren. In Art. 5 Abs. 1 lit. a MarktMiss-DFRL fordert der Unionsgesetzgeber darüber hinaus ausdrücklich die anonyme Meldemöglichkeit.

Die Schutzregelungen beschränken sich zumeist auf den Schutz hinweisgebender Mitarbeiter vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung oder anderen Arten ungerechtfertigter bzw. unfairer Behandlung. In Art. 4 Abs. 2 lit. e MarktMiss-DFRL und Art. 99d Abs. 4 OGAW-RL sieht der Unionsgesetzgeber zusätzlich vor, dass eine extern hinweisgebende Person nicht gegen vertragliche, gesetzliche oder verwaltungsrechtliche Bekanntmachungsbeschränkungen verstößt und dementsprechend nicht haftbar gemacht werden kann. Die direkte externe Meldung ist möglich, da keine vorherige interne Meldung gefordert wird. Neben Angestellten von Versicherungs- und Rückversicherungsvertreibern schützt Art. 35 Abs. 2 lit. b VersVertrRL sogar gegebenenfalls auch andere Personen, die einen innerhalb dieser Unternehmen verübten Verstoß melden. Den Schutz der gemeldeten Person fordern Art. 30e Abs. 2

lit. c AbPrüfRL, Art. 32 Abs. 2 lit. b MarktMissVO und Art. 24 Abs. 2 lit. b WertFinGeVO.

Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Anreize einzuführen, räumen ErwG. 17 S. 4 AbPrüfRL-IV, Art. 32 Abs. 4 MarktMissVO und Art. 41 Abs. 3 ProspektVO ausdrücklich ein.

Auf die Vorschriften ist das erläuterte Konkurrenzverhältnis anwendbar, da der Großteil der analysierten Unionsrechtsakte, wie bereits bei der Analyse der internen Meldestellen festgestellt, in Anhang Teil II Buchst. A Nr. 1 der HinSchRL aufgeführt ist; nur die WertFirmRL wurde erst nach der HinSchRL erlassen. Der entscheidende Unterschied der bereichsspezifischen Vorschriften zur HinSchRL ist, dass jede Person unabhängig vom beruflichen Kontext zur Meldung berechtigt ist. Die MarktMiss-DFRL fordert darüber hinaus die anonyme Meldemöglichkeit und mit zwei Jahren ein kürzeres Überprüfungsintervall des externen Meldeverfahrens als die HinSchRL. Unter Beachtung dieser spezifischen Merkmale müssen die im Sinne der Unionsrechtsakte zuständigen Behörden¹¹⁷⁰ eine externe Meldestelle für ihre Meldegegenstände anbieten und diese an die Vorgaben der HinSchRL anpassen.

Die Regelungen in Art. 32 Abs. 1 MarktMissVO und Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO sind richtlinienähnlich formuliert, sodass auch die Vorgaben hinsichtlich der externen Meldestellen wegen ihres „hinkenden Charakters“ Durchführungsakte der Mitgliedstaaten bedürfen. Die Verpflichtungen der übrigen Verordnungen gelten unmittelbar.

13. Exkurs: Art. 24 Abs. 6 EbAV-RL und § 234b VAG

Die Richtlinie über die Einrichtungen betrieblicher Altersversorgung vom 14. Dezember 2016¹¹⁷¹ (EbAV-RL) regelt die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) neu.¹¹⁷²

Der Unionsgesetzgeber führte die EbAV-RL in Anhang Teil II der HinSchRL unter Buchst. A Nr. 1 Ziff. ii auf, weil die Kommission die Schutzregelung in Art. 24

1170 Art. 3 Abs. 1 Nr. 36 EigKapRL i. V. m. Art. 4 Abs. 1 Nr. 3 und 40 KapAdVO; Art. 2 Nr. 10 S. 2 i. V. m. Art. 30a Abs. 1 AbPrüfRL; Art. 3 Abs. 1 Nr. 12 i. V. m. Art. 22 S. 1 MarktMissVO; Art. 4 Abs. 1 Nr. 26 i. V. m. Art. 67 Abs. 1 S. 1 FinMarktRL-II; Art. 2 Abs. 1 lit. h i. V. m. Art. 97 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 OGAW-RL; Art. 2 Abs. 1 Nr. 17 i. V. m. Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1 ZenVerwahrVO; Art. 16 Abs. 1 lit. a und b WertFinGeVO; Art. 4 Nr. 8 PRIIP-VO; Art. 12 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 VersVertrRL; Art. 2 lit. o i. V. m. Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1, UAbs. 2 ProspektVO; Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 WertFirmRL.

1171 Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) (Neufassung), ABL. L 354 v. 23.12.2016, S. 37.

1172 Art. 1, ErwG. 1 S. 2 EbAV-RL.

Abs. 6 EbAV-RL als bereichsspezifische Vorschrift identifizierte.¹¹⁷³ Die Mitgliedstaaten müssen der mit einer Schlüsselfunktion betrauten Person gemäß Art. 24 Abs. 6 EbAV-RL einen entsprechenden Rechtsschutz gewährleisten, wenn diese nach Art. 24 Abs. 5 EbAV-RL die zuständigen Behörden darüber unterrichtet, dass eine EbAV wesentliche gesetzliche Anforderungen nicht erfüllt oder in erheblicher Weise gegen zu beachtende Rechts- oder Verwaltungsvorschriften verstößt und das Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsorgan trotz Information keine rechtzeitigen geeigneten Korrekturmaßnahmen ergreift. Schlüsselfunktionen sind nach Art. 24 Abs. 1 S. 1 EbAV-RL die Risikomanagement-, interne Revisions- und die versicherungsmathematische Funktion.

Die Nennung der EbAV-RL in Anhang Teil II der HinSchRL ist aus mehreren Gründen verwunderlich. Schließlich handelt es sich bei keiner der dort aufgeführten bereichsspezifischen Vorschriften ausschließlich um eine Schutzregelung. So hat die Kommission beispielsweise davon abgesehen, Art. 5 GeschGehRL¹¹⁷⁴ in Anhang Teil II der HinSchRL zu nennen, obwohl sie die Norm als Whistleblowing-Vorschrift identifizierte.¹¹⁷⁵ Des Weiteren sieht keine der Regelungen in Anhang Teil II der HinSchRL eine Meldepflicht vor; die mit einer Schlüsselfunktion betrauten Personen sind jedoch gemäß Art. 24 Abs. 5 EbAV-RL bzw. § 234b Abs. 4 S. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes¹¹⁷⁶ (VAG) verpflichtet, die zuständige Behörde zu unterrichten¹¹⁷⁷. Zudem muss die Person den Sachverhalt gemäß Art. 24 Abs. 4 EbAV-RL zuerst dem Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsorgan melden und darf die zuständige Behörde erst bei fehlenden Korrekturmaßnahmen aufsuchen, sodass die Vorschrift im Gegensatz zu den anderen Regelungen in Anhang Teil II der HinSchRL ein Rangverhältnis zwischen interner und externer Meldung statuiert.

Der deutsche Gesetzgeber orientierte sich für die Umsetzungsvorschrift in § 234b Abs. 4 S. 5 bis 8 VAG an § 4d Abs. 6 und 7 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) a. F.,¹¹⁷⁸ verwendete in der amtlichen Begründung jedoch weder den Begriff „Whistleblowing“ noch „Hinweisgeber“.¹¹⁷⁹ Die BaFin bezeichnet

1173 Vgl. Annex 5 zum Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, 20.4.2018, S. 87, 106 f., abrufbar unter https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/1-11_annexes.pdf (letzter Zugriff am 8.3.2024).

1174 Siehe Kapitel 2: G. I. 2. c).

1175 Vgl. Annex 5 zum Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, 20.4.2018, S. 88, 111, abrufbar unter https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/1-11_annexes.pdf (letzter Zugriff am 8.3.2024).

1176 Versicherungsaufsichtsgesetz v. 1.4.2015 (BGBl. I S. 434), das zuletzt durch Art. 94 des Gesetzes v. 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

1177 BT-Drs. 19/4673, S. 63; BaFin, Rundschreiben 08/2020 (VA), Aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (MaGo für EbAV), 30.12.2020, Rn. 85.

1178 Siehe Kapitel 4: C. I. 1. g) aa) zu § 4d Abs. 6 und 7 FinDAG a. F.

1179 BT-Drs. 19/4673, S. 62 f.

die Umsetzungsvorschrift in § 234b Abs. 4 S. 4 bis 8 VAG zwar überraschend als Whistleblowing,¹¹⁸⁰ stellt jedoch klar, dass § 234b VAG nicht mit dem Meldesystem des § 23 Abs. 6 VAG gleichzusetzen ist und unabhängig davon besteht.¹¹⁸¹ Zugleich reicht eine anonyme Meldung nach § 4d FinDAG durch die für eine Schlüsselfunktion verantwortliche Person laut der BaFin nicht aus, um die Meldepflicht aus § 234b Abs. 4 S. 3 VAG zu erfüllen.¹¹⁸²

Der Vermerk der EbAV-RL in Anhang Teil II der HinSchRL ist wohl eher als Redaktionsfehler einzustufen. Da die Vorschriften ohnehin keinen Meldeprozess regeln, wird davon abgesehen, diese näher zu untersuchen.

II. Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

1. Art. 61 Abs. 1, 2 und 3 UAbs. 2 und 3 GwRL-IV

a) Zuständige Behörde

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 61 Abs. 1 UAbs. 1 GwRL-IV dafür sorgen, dass die zuständigen Behörden und – sofern vorhanden – die Selbstverwaltungseinrichtungen externe Meldestellen einrichten. Die zuständigen Behörden überwachen gemäß Art. 48 Abs. 1 GwRL-IV die Verpflichteten¹¹⁸³ und treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Einhaltung der GwRL-IV sicherzustellen. Selbstverwaltungseinrichtungen sind gemäß Art. 3 Nr. 5 GwRL-IV Einrichtungen, die Angehörige eines Berufes vertreten und eine Rolle bei deren Regulierung, bei der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben aufsichts- oder überwachungsrechtlicher Art sowie bei der Gewährleistung der Durchsetzung der sie betreffenden Regeln wahrnehmen. Die Möglichkeit, auch die Selbstverwaltungseinrichtungen mit externen Meldestellen auszustatten, fügte der Unionsgesetzgeber erst mit der GwRL-V hinzu.¹¹⁸⁴

b) Hinweisgebende Person

Eine Beschränkung des meldeberechtigten Personenkreises ist nicht ersichtlich; die Vorschrift schützt jedoch gemäß Art. 61 Abs. 2 lit. b GwRL-IV nur Angestellte der Verpflichteten und Personen in vergleichbaren Positionen.¹¹⁸⁵

Eine Meldepflicht besteht nicht; die zuständigen Behörden müssen die externe Meldung gemäß Art. 61 Abs. 1 UAbs. 1 GwRL-IV lediglich fördern.

1180 BaFin, Konsultation 08/2020, Aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, 11.8.2020.

1181 BaFin, Rundschreiben 08/2020 (VA), Rn. 85.

1182 BaFin, Rundschreiben 08/2020 (VA), Rn. 85.

1183 Zum Begriff „Verpflichtete“ im Rahmen der GwRL-IV siehe Kapitel 3: B. II. 1. a).

1184 Art. 1 Nr. 39 lit. a GwRL-V.

1185 Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b). Zu den Schutzregelungen siehe Kapitel 3: C. II. 1. f).

c) Meldegegenstand

Mithilfe der externen Meldeverfahren muss gemäß Art. 61 Abs. 1 UAbs. 1 GwRL-IV die Meldung möglicher oder tatsächlicher Verstöße gegen die zur Umsetzung der GwRL-IV erlassenen nationalen Vorschriften ermöglicht werden.

d) Meldeprozess

Die zuständigen Behörden und Selbstverwaltungseinrichtungen müssen gemäß Art. 61 Abs. 1 UAbs. 1 GwRL-IV wirksame und zuverlässige Mechanismen schaffen, die gemäß Art. 61 Abs. 2 lit. a GwRL-IV spezielle Verfahren für die Entgegennahme von Meldungen und die Folgemaßnahmen umfassen. Seit der GwRL-V sollen die Behörden und Selbstverwaltungseinrichtungen gemäß Art. 61 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 GwRL-IV auch über einen oder mehrere sichere Kommunikationskanäle verfügen.¹¹⁸⁶ Zudem müssen sie gemäß Art. 61 Abs. 2 lit. d GwRL-IV den Schutz der personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person im Sinne der DSGVO gewährleisten.

e) Vertraulichkeit

Die zuständigen Behörden und Selbstverwaltungseinrichtungen müssen durch klare Vorschriften gemäß Art. 61 Abs. 2 lit. e GwRL-IV gewährleisten, dass der hinweisgebende Person in allen Fällen Vertraulichkeit garantiert wird, sofern die Weitergabe der Informationen nicht im Rahmen weiterer Ermittlungen oder nachfolgender Gerichtsverfahren nach nationalem Recht erforderlich ist. Zusätzlich wurden sie durch die GwRL-V in Art. 61 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 GwRL-IV verpflichtet, mithilfe der sicheren Kommunikationskanäle zu garantieren, dass nur ihnen die Identität der hinweisgebenden Person bekannt ist.¹¹⁸⁷ Allerdings erfordert bereits der Terminus „Vertraulichkeit“ aus Art. 61 Abs. 2 lit. e GwRL-IV, dass die verantwortlichen Mitarbeiter die Identität der hinweisgebenden Person ohne die ausdrückliche Zustimmung keiner anderen Person gegenüber offenlegen dürfen.¹¹⁸⁸ Folglich enthält Art. 61 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 GwRL-IV dieselbe Regelung wie Art. 61 Abs. 2 lit. e GwRL-IV, ohne den Ausnahmetatbestand bei Ermittlungen und Gerichtsverfahren zu formulieren. Der hinzugefügte Art. 61 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 GwRL-IV ist mithin überflüssig.

1186 Art. 1 Nr. 39 lit. a GwRL-V.

1187 Art. 1 Nr. 39 lit. a GwRL-V.

1188 Zum Begriff „Vertraulichkeit“ siehe Kapitel I: C. V.

f) Schutzregelungen

Angestellte der Verpflichteten und Personen in vergleichbaren Positionen, die innerhalb der Verpflichteten begangene Verstöße melden, sind gemäß Art. 61 Abs. 2 lit. b GwRL-IV angemessen zu schützen. Die Formulierung der deutschen Fassung „Angestellte [...], die Verstöße innerhalb des Verpflichteten melden“ ist missverständlich, da auch die interne Meldung gemeint sein könnte. Ein Vergleich mit der englischen („*employees [...] who report breaches committed within the obliged entity*“) und französischen Fassung („*personnel [...] qui signalent des infractions commises au sein de celle-ci*“) zeigt, dass es auf extern gemeldete Verstöße ankommt, die innerhalb des Verpflichteten begangen wurden.¹¹⁸⁹ Eine entsprechende Formulierung wurde in der deutschen Fassung in Art. 61 Abs. 2 lit. e GwRL-IV gewählt („[...] Person, die die innerhalb des Verpflichteten begangenen Verstöße meldet [...]).“).

Diese allgemein gehaltene Schutzanweisung ist durch die bereits erläuterten Schutzregelungen in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 GwRL-IV zu ergänzen.¹¹⁹⁰

Ein gesetzliches Rangverhältnis zwischen der internen und externen Meldung ist nicht vorgesehen, sodass auch die direkte externe Meldung geschützt ist.

Die gemeldeten Personen sind gemäß Art. 61 Abs. 2 lit. c GwRL-IV ebenfalls angemessen zu schützen.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Der meldeberechtigte Personenkreis ist weiter als der persönliche Anwendungsbereich der HinSchRL aus Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL, indem die extern hinweisgebende Person die Informationen über die Verstöße nicht im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangt haben muss. Die ausdrückliche Beschwerdemöglichkeit der hinweisgebenden Person bei den zuständigen Behörden aus Art. 61 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 GwRL-IV ist derart nicht in der HinSchRL vorgesehen; in Art. 20 Abs. 1 lit. a und b HinSchRL beschränken sich die Maßnahmen auf eine umfassende und unabhängige Beratung und Unterstützung der hinweisgebenden Person. Ansonsten sieht das externe Meldeverfahren keine spezifischen Anforderungen vor, die über die HinSchRL hinausgehen. Die im Sinne des Art. 61 Abs. 1 UAbs. 1 GwRL-IV zuständigen Behörden und gegebenenfalls die Selbstverwaltungseinrichtungen müssen folglich eine externe Meldestelle für ihren sachlichen Anwendungsbereich mit dem unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis und der Beschwerdemöglichkeit beibehalten und die externe Meldestelle im Übrigen an die Anforderungen der HinSchRL anpassen.

1189 Ähnlich bereits etwa Kapitel 3: C. I. 1. f.) und Kapitel 3: C. I. 4. f.).

1190 Siehe dazu Kapitel 3: B. II. 1. f.).

2. Art. 21 Abs. 1 GeldTransVO

a) Zuständige Behörde

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 GeldTransVO externe Meldestellen bei den zuständigen Behörden einrichten. Die zuständigen Behörden führen gemäß Art. 22 Abs. 1 GeldTransVO eine wirksame Überwachung durch und treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Einhaltung der GeldTransVO sicherzustellen.

b) Hinweisgebende Person

Es dürfen sich alle Personen mit einer externen Meldung an die zuständigen Behörden wenden, allerdings erfahren nur Angestellte der Verpflichteten und Personen in einer vergleichbaren Position den angemessenen Schutz gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 GeldTransVO i. V. m. Art. 61 Abs. 2 lit. b GwRL-IV.¹¹⁹¹ Eine Meldepflicht statuiert die Vorschrift nicht; die externe Meldung soll lediglich ermöglicht werden.

c) Meldegegenstand

Die Mitgliedstaaten sollen gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 GeldTransVO die Meldung von Verstößen gegen die GeldTransVO fördern. Die Vorschrift differenziert nicht zwischen potenziellen und tatsächlichen Verstößen, weswegen sich die Frage stellt, ob potenzielle Verstöße gemeldet werden dürfen.¹¹⁹² Die Öffentlichkeit hat ein Interesse daran, dass Verstöße vor ihrer Begehung verhindert werden. Bei einer Beschränkung auf tatsächliche Verstöße müsste die hinweisgebende Person mit ihrer Meldung warten, bis der Verstoß begangen wurde. Dadurch könnte auch die Behörde nicht mehr präventiv eingreifen. Es ist aus teleologischer Sicht nicht ersichtlich, warum es Personen untersagt werden sollte, potenzielle Verstöße gegen die GeldTransVO extern zu melden. Da die anderen bereits untersuchten Unionsvorschriften ebenfalls die externe Meldung potenzieller und tatsächlicher Verstöße ermöglichen, ist die fehlende Konkretisierung in Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 GeldTransVO als redaktionelles Versehen einzustufen.

d) Meldeprozess

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 61 Abs. 1 UAbs. 1 GeldTransVO wirksame Mechanismen bei den zuständigen Behörden implementieren, die gemäß Art. 21

1191 Siehe ausführlicher bereits Kapitel 3: C. I. 1. b). Zu den Schutzregelungen siehe Kapitel 3: C. II. 2. f).

1192 Siehe zu der Problematik bei den internen Meldestellen etwa Kapitel 3: B. I. 1. c); Kapitel 3: B. I. 3. c) und Kapitel 3: B. I. 5. c).

Abs. 1 UAbs. 2 GeldTransVO i. V. m. Art. 61 Abs. 2 lit. a GwRL-IV spezielle Verfahren für die Entgegennahme von Meldungen und die Folgemaßnahmen umfassen. Zudem sind gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 GeldTransVO i. V. m. Art. 61 Abs. 2 lit. d GwRL-IV die personenbezogenen Daten der hinweisgebenden und gemeldeten Person im Sinne der DSGVO zu schützen.

e) Vertraulichkeit

Die zuständigen Behörden müssen die Vertraulichkeit der hinweisgebenden Person gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 GeldTransVO i. V. m. Art. 61 Abs. 2 lit. e GwRL-IV durch klare Vorschriften garantieren. Das Vertraulichkeitsgebot soll nicht gelten, wenn die Informationen nach nationalem Recht im Rahmen weiterer Ermittlungen oder nachfolgender Gerichtsverfahren erforderlich sind.

f) Schutzregelungen

Angestellte der Verpflichteten und Personen in einer vergleichbaren Position, die einer zuständigen Behörden Verstöße melden, die innerhalb eines Verpflichteten begangen wurden, sind gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 GeldTransVO i. V. m. Art. 61 Abs. 2 lit. b GwRL-IV angemessen zu schützen. Gleiches gilt für gemeldete Personen gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 GeldTransVO i. V. m. Art. 61 Abs. 2 lit. c GwRL-IV.

Die Norm regelt kein Stufenverhältnis zwischen der internen und externen Meldung, sodass die direkte externe Meldung möglich und geschützt ist.¹¹⁹³

g) Verhältnis zur HinSchRL

Erneut geht der meldeberechtigte Personenkreis über den persönlichen Anwendungsbereich der HinSchRL aus Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL hinaus, indem es nicht auf den beruflichen Kontext ankommt. Ansonsten ist das externe Meldeverfahren in keinem Merkmal spezieller als die Vorgaben der HinSchRL. Folglich müssen die im Sinne des Art. 21 Abs. 1 GeldTransVO zuständigen Behörden den unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis beibehalten und die externe Meldestelle unbeschadet ihres Meldegegenstandes im Übrigen an die Anforderungen der HinSchRL anpassen.

¹¹⁹³ Helm, BB 2018, 1538 (1544 f.).

3. Zwischenergebnis

Auch die externen Meldeverfahren im Bereich der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ähneln denen im Finanzdienstleistungssektor. In Art. 21 Abs. 1 GeldTransVO sind kaum eigene Regelungen enthalten, da die Vorschrift weitgehend auf Art. 61 Abs. 2 GwRL-IV verweist. Die Artikel beschränken weder den meldeberechtigten Personenkreis noch sehen sie eine Meldepflicht oder ein Rangverhältnis zwischen der internen und externen Meldung vor. Sie ermöglichen die Meldung von möglichen und tatsächlichen Verstößen, wobei dem Unionsgesetzgeber bei Art. 21 Abs. 1 GeldTransVO diesbezüglich wiederholt ein Redaktionsfehler unterlaufen ist. Die Verstöße müssen sich gegen die zur Umsetzung der GwRL-IV erlassenen nationalen Vorschriften bzw. gegen die GeldTransVO richten. Die Behörden bzw. Selbstverwaltungseinrichtungen müssen wirksame Mechanismen mit speziellen Verfahren für die Entgegennahme der Meldungen und die Folgemaßnahmen implementieren; Art. 61 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 GwRL-IV fordert drüber hinaus einen oder mehrere sichere Kommunikationskanäle. Daneben ist der Schutz der personenbezogenen Daten sicherzustellen. Die Vorschriften zeichnet ebenfalls ein Vertraulichkeitsgebot aus, von dem abgewichen werden darf, wenn die Weitergabe der Informationen im Rahmen weiterer Ermittlungen oder nachfolgender Gerichtsverfahren nach nationalen Recht erforderlich ist. Die externen Meldeverfahren im Bereich der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsprävention müssen die anonyme Meldung im Gegensatz zu den internen Meldestellen merkwürdigerweise nicht ermöglichen. Sowohl hinweisgebende Angestellte der Verpflichteten und Personen in einer vergleichbaren Position als auch die gemeldete Person sind angemessen zu schützen. Daneben tritt die korrigierend auszulegende Regelung in Art. 61 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 S. 1 GwRL-IV hinsichtlich des rechtlichen Schutzes vor Bedrohungen, Vergeltungsmaßnahmen, Anfeindungen und insbesondere vor nachteiligen oder diskriminierenden Maßnahmen im Beschäftigungsverhältnis sowie die entsprechende Beschwerdemöglichkeit bei der zuständigen Behörde. Letztere übersteigt gemeinsam mit dem unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis die Vorgaben der HinSchRL, sodass die Behörden¹¹⁹⁴ und gegebenenfalls Selbstverwaltungseinrichtungen¹¹⁹⁵ diese spezifischen Regelungen nach Anpassung ihres externen Meldeverfahrens an die HinSchRL beibehalten müssen.

1194 Art. 48 Abs. 1 GwRL-IV; Art. 22 Abs. 1 GeldTransVO.

1195 Art. 3 Nr. 5 GwRL-IV.

III. Verkehrssicherheit

1. Art. 5 ZivLuftMeldVO

a) Zuständige Behörde

Die Mitgliedsstaaten müssen gemäß Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO ein System zur Erstattung freiwilliger Meldungen einrichten.¹¹⁹⁶ Die Systeme müssen gemäß Art. 5 Abs. 2 UAbs. 2 ZivLuftMeldVO sowohl die direkt bei den zuständigen Behörden eingehenden freiwilligen Meldungen als auch die von den Organisationen übermittelten Meldungen aufnehmen. Als zuständige Behörden können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 Abs. 3 UAbs. 3 ZivLuftMeldVO die nationale Zivilluftbehörde, die Sicherheitsuntersuchungsstelle¹¹⁹⁷ oder eine andere mit dieser Aufgabe betraute unabhängige Stelle oder Einrichtung mit Sitz in der Union getrennt oder gemeinsam benennen. In Deutschland ist das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) zuständig.

b) Hinweisgebende Person

Wie bei den internen Meldestellen richtet sich das System zur Erstattung freiwilliger Meldungen gemäß Art. 5 Abs. 4 ZivLuftMeldVO an Personen, die einen nicht gemäß Art. 4 Abs. 1 ZivLuftMeldVO meldepflichtigen Verstoß melden wollen oder nicht gemäß Art. 4 Abs. 6 ZivLuftMeldVO zur Meldung verpflichtet sind.

c) Meldegegenstand

Das System der zuständigen Behörden dient gemäß Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1, Abs. 4 lit. a ZivLuftMeldVO der Meldung von möglicherweise nicht meldepflichtigen Ereignissen und anderen sicherheitsbezogenen Informationen, die aus Sicht der hinweisgebenden Personen eine tatsächliche oder potenzielle Gefahr für die Flugsicherheit darstellen.¹¹⁹⁸

d) Meldeprozess

Eine oder mehrere zuständige Behörden müssen die Meldungen gemäß Art. 6 Abs. 3 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO mittels eines unabhängigen Mechanismus erfassen, auswerten, verarbeiten, analysieren und speichern. Sie dürfen die freiwilligen und

1196 Zur Einstufung der freiwilligen Meldungen nach Art. 5 ZivLuftMeldVO als Whistleblowing siehe Kapitel 3: B. III. 1.

1197 Es handelt sich hierbei nach Art. 2 Nr. 11 ZivLuftMeldVO um die ständige nationale Untersuchungsstelle für die Sicherheit der Zivilluftfahrt, die Sicherheitsuntersuchungen gemäß Art. 4 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 durchführt oder beaufsichtigt.

1198 Siehe dazu ausführlicher Kapitel 3: B. III. 1. c).

obligatorischen Meldungen gemäß Art. 5 Abs. 8 ZivLuftMeldVO in einem System zusammenzuführen.

Die Meldungen sind gemäß Art. 6 Abs. 6 ZivLuftMeldVO von den zuständigen Behörden in einer nationalen Datenbank zu speichern. In der Datenbank sollten bei den freiwilligen Meldungen gemäß Art. 7 Abs. 1 i. V. m. dem Anhang I der ZivLuftMeldVO so weit wie möglich die zuständige Stelle; das Aktenzeichen; Status, Datum, Ort und Klassifizierung des Ereignisses; eine Sachverhaltsdarstellung; die Art des Vorkommnisses; eine Risikoklassifizierung; luftfahrzeug-, flugsicherungs- und flugplatzbezogene Daten sowie Angaben zu Luftfahrzeug- und Personenschäden vermerkt werden. Daneben sind die Meldungen gemäß Art. 7 Abs. 2 ZivLuftMeldVO einer Sicherheitsrisikoklassifizierung zu unterziehen. Die Behörden müssen gemäß Art. 7 Abs. 3 ZivLuftMeldVO über Verfahren zur Kontrolle der Datenqualität verfügen, um die Kohärenz der Daten insbesondere zwischen den ursprünglich erfassten Informationen und der in der Datenbank gespeicherten Meldung zu verbessern.

Die in der nationalen Datenbank gespeicherten sicherheitsbezogenen Informationen sind gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO den anderen Mitgliedstaaten, der EASA und der Kommission zugänglich zu machen. Die Kommission verwaltet gemäß Art. 8 Abs. 1 ZivLuftMeldVO einen Europäischen Zentralspeicher für die Speicherung aller in der Union erfassten Ereignismeldungen. Die Behörden übertragen die Meldungen gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 ZivLuftMeldVO grundsätzlich spätestens 30 Tage nach Eingabe in die nationale Datenbank in den Europäischen Zentralspeicher. Bei Unfällen und schweren Störungen müssen die Behörden gemäß Art. 9 Abs. 2 ZivLuftMeldVO bereits während der laufenden Untersuchungen erste Tatsachenangaben weiterleiten und einen abschließenden Untersuchungsbericht einreichen. Sicherheitsrelevante Informationen, die für andere Mitgliedstaaten oder die EASA von Interesse sind oder möglicherweise Sicherheitsmaßnahmen anderer Mitgliedstaaten oder der EASA erfordern, müssen von dem Mitgliedstaat gemäß Art. 9 Abs. 3 ZivLuftMeldVO umgehend an die jeweilige nationale Behörde oder die EASA weitergeleitet werden.

Die Behörden ermitteln gemäß Art. 13 Abs. 6 ZivLuftMeldVO mithilfe eines Verfahrens zur Analyse der gemeldeten Ereignisse die mit dem Ereignis verbundenen Sicherheitsgefahren und ergreifen gegebenenfalls Gegen- oder Präventivmaßnahmen. Mit einem weiteren Verfahren überprüfen sie gemäß Art. 13 Abs. 7 lit. b ZivLuftMeldVO die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen. Daneben überwachen sie gemäß Art. 13 Abs. 8 UAbs. 1 ZivLuftMeldVO in angemessener Weise die Maßnahmen der Organisationen aus ihrem Verantwortungsbereich.

Um die Öffentlichkeit über das Sicherheitsniveau in der Zivilluftfahrt zu informieren, müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 13 Abs. 11 ZivLuftMeldVO mindestens einmal jährlich einen Sicherheitsbericht mit anonymisierten Informationen zu den

in den nationalen Datenbanken hinterlegten Ereignismeldungen und den getroffenen Maßnahmen veröffentlichen.

Die zuständigen Behörden sollen gemäß Art. 15 Abs. 4 ZivLuftMeldVO mit den für die Rechtspflege verantwortlichen Behörden zusammenarbeiten, damit ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege und der kontinuierlichen Verfügbarkeit von Sicherheitsinformationen besteht.

Die personenbezogenen Daten dürfen gemäß Art. 15 Abs. 1 UAbs. 2 ZivLuftMeldVO nur in dem Umfang verarbeitet werden, wie es für die Zwecke der ZivLuftMeldVO erforderlich und mit der DSGVO vereinbar ist.

e) Vertraulichkeit

Die zuständigen Behörden müssen die Informationen gemäß Art. 15 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 UAbs. 2 ZivLuftMeldVO vertraulich behandeln; sie dürfen die Informationen nur für Sicherheitszwecke und nicht zur Klärung von Schuld- und Haftungsfragen verwenden. Sie müssen die Informationen aus den Meldungen und die Identität der hinweisgebenden und gemeldeten Person gemäß Art. 6 Abs. 3 UAbs. 2 ZivLuftMeldVO zur Förderung der Redlichkeitskultur angemessen schützen. Die zuständigen Behörden müssen gemäß Art. 16 Abs. 1 und 3 S. 1 i. V. m. Art. 2 Nr. 9 ZivLuftMeldVO sicherstellen, dass Namen und Anschriften von Einzelpersonen sowie Namen der am Ereignis beteiligten Organisationen nicht in den nationalen Datenbanken gespeichert werden, sofern sich diese Angaben auf die hinweisgebende oder gemeldete Person beziehen oder Rückschlüsse auf sie zulassen.

f) Schutzregelungen

Es finden die bereits in Bezug auf das interne Meldeverfahren erläuterten Schutzregelungen Anwendung, sodass auf diese verwiesen wird.¹¹⁹⁹

In Bezug auf die verpflichtende Meldung sieht der Unionsgesetzgeber in Art. 4 Abs. 6 ZivLuftMeldVO vor, dass sich die hinweisgebende Person vorrangig an das System der Organisation wenden muss und das System der Behörde und der EASA nur ersatzweise nutzen soll. Unabhängig von der Frage, ob diese Regelung auch auf die freiwilligen Meldungen anzuwenden ist, kann es sich hierbei bereits um kein starres Drei-Stufen-Modell handeln. Schließlich sind auch die verpflichtenden Meldungen gemäß Art. 4 Abs. 8 und 9 ZivLuftMeldVO unverzüglich an die zuständige Behörde bzw. die EASA weiterzuleiten, sodass die Informationen ohnehin von den verschiedenen Instanzen geteilt werden. Vielmehr soll die Organisation im Sinne des

¹¹⁹⁹ Siehe Kapitel 3: B. III. 1. f).

ErwG. 28 ZivLuftMeldVO für ihr Sicherheitsmanagement verantwortlich bleiben und die Systeme der Mitgliedstaaten und der EASA als Ergänzung dienen. Infolgedessen soll die Organisation auch grundsätzlich zuerst die Meldung erhalten. Auch die Kommission hält in ihrem Leitfaden zur ZivLuftMeldVO fest, dass die Meldung an die Organisation gefördert und als normaler Meldeweg anerkannt werden sollte.¹²⁰⁰ Wendet sich die hinweisgebende Person jedoch zuerst an die Behörde oder die EASA, so kann es nicht gegen sie verwendet werden. Ziel der ZivLuftMeldVO ist es gemäß ihrem Art. 1 allein, dass durch die Meldung Unfälle und Störungen verhindert werden; auf den Meldeadressaten kommt es schlussendlich nicht an.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Die Meldeverfahren der ZivLuftMeldVO ähneln sich stark und sind eng miteinander verbunden, weswegen auf die Ausführungen zur internen Meldestelle verwiesen wird.¹²⁰¹ Zu ergänzen ist allein, dass die Regelungen zur Meldeeskalation der ZivLuftMeldVO den Vorgaben in Art. 7 Abs. 2 HinSchRL entsprechen und mit dem Zwei-Stufen-Modell der HinSchRL vereinbar sind.

Die Meldeverfahren der ZivLuftMeldVO zeichnen sich durch den geschlossenen Meldeprozess aus. Entsprechend den Ausführungen der Kommission zum Verhältnis zwischen HinSchRL und ZivLuftMeldVO muss die zuständige Behörde im Sinne des Art. 6 Abs. 3 UAbs. 3 ZivLuftMeldVO jedoch die zusätzlichen Verfahrens-, Vertraulichkeits- und Schutzregelungen der HinSchRL beachten.¹²⁰² Die externe Meldestelle der ZivLuftMeldVO bleibt für ihren Meldegegenstand zuständig; die externen Meldestellen der HinSchRL decken den sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL ab. Folglich gibt es – anders als grundsätzlich bei den internen Meldestellen – ohnehin zwei Meldestellen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, sodass die externe Meldestelle der ZivLuftMeldVO sich auf die Gefahrenabwehr konzentrieren kann.

1200 Kommission, Guidance Material on Regulation (EU) No 376/2014 and Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1018, Dezember 2015, S. 24.

1201 Siehe Kapitel 3: B. III. 1. g).

1202 Ratsdok. WK 15653/2018 INIT, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law: complementarity with the Regulation on occurrences in civil aviation, 2018/0106(COD), 20.12.2018, S. 2 ff.

2. Art. 5 SeeArbÜ-FlagStaatRL

Die Richtlinie über die Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten hinsichtlich des Seearbeitsübereinkommens vom 20. November 2013¹²⁰³ (SeeArbÜ-FlagStaatRL) soll gemäß ihrem Art. 1 S. 1 mit ihren Durchsetzungsbestimmungen sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus dem SeeArbÜ als Flaggenstaaten effektiv nachkommen. Flaggenstaaten sind Staaten, deren Flagge von einem Schiff geführt wird.¹²⁰⁴ Die SeeArbÜ-RL¹²⁰⁵ und darin festgelegte höhere Standards für die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Seeleuten bleiben von der SeeArbÜ-FlagStaatRL unberührt.¹²⁰⁶ Das sogenannte Beschwerdeverfahren an Bord¹²⁰⁷ ist in Art. 5 SeeArbÜ-FlagStaatRL geregelt.

a) Zuständige Behörde

Jeder Mitgliedstaat hat gemäß Art. 5 Abs. 1 SeeArbÜ-FlagStaatRL sicherzustellen, dass in seinen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geeignete externe Meldeverfahren für Schiffe unter seiner Flagge vorgesehen sind.

b) Hinweisgebende Person

Meldeberechtigt, aber nicht zur Meldung verpflichtet, sind Seeleute¹²⁰⁸ des Flaggenstaats. Auch wenn die Meldung grundsätzlich auf der nächstmöglichen Hierarchiestufe beigelegt werden soll, dürfen sich Seeleute gemäß Anhang Norm A5.1.5 Abs. 2 S. 3 SeeArbÜ-RL in allen Fällen auch unmittelbar an die externe Stelle wenden.

c) Meldegegenstand

Die Seeleute müssen potenzielle oder tatsächliche Verstöße gegen das SeeArbÜ, einschließlich der Rechte der Seeleute, melden können.

d) Meldeprozess

Bei nicht offensichtlich unberechtigten Meldungen oder entsprechendem Beweismaterial muss der Mitgliedstaat gemäß Art. 5 Abs. 2 SeeArbÜ-FlagStaatRL die Angele-

1203 Richtlinie 2013/54/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.11.2013 über bestimmte Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten für die Einhaltung und Durchsetzung des Seearbeitsübereinkommens 2006, ABl. L 329 v. 10.12.2013, S. 1.

1204 Vgl. Art. 2 Richtlinie 2009/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 über die Erfüllung der Flaggenstaatenpflichten, ABl. L 131 v. 28.5.2009, S. 132.

1205 Siehe Kapitel 3: B. V. 1.

1206 Art. 1 S. 2, ErwG. 9 S. 2 SeeArbÜ-FlagStaatRL.

1207 Die Vorschrift verwendet die Begriffe „Beschwerde“ und „Beschwerdeverfahren“. Im Sinne der Ausführungen in Kapitel 1: A. II. 2. werden weiterhin die vorgeschlagenen Termini verwendet.

1208 Siehe Kapitel 3: B. V. 1. b).

genheit mit den erforderlichen Maßnahmen untersuchen. Anschließend muss er Maßnahmen treffen, um den festgestellten Mangel zu beheben.

e) Vertraulichkeit

Das Personal, das Meldungen behandelt oder das Kenntnis von Meldungen erhält, muss die Identität der hinweisgebenden Person gemäß Art. 5 Abs. 3 SeeArbÜ-FlagStaatRL vertraulich behandeln. Es darf gegenüber dem Reeder, dem Vertreter des Reeders oder dem Betreiber des Schiffes keine Andeutungen machen, dass eine Überprüfung infolge einer solchen Meldung vorgenommen worden ist.

f) Verhältnis zur HinSchRL

Die SeeArbÜ-FlagStaatRL ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. B Ziff. ii aufgeführt, sodass das Konkurrenzverhältnis Anwendung findet. Der sachliche Anwendungsbereich geht durch die Einbeziehung des SeeArbÜ über den Meldegegenstand der HinSchRL hinaus. Ansonsten sind die allgemeinen Anforderungen des Art. 5 SeeArbÜ-FlagStaatRL nicht spezieller als die Regelungen der HinSchRL, sodass die externen Meldestellen der Mitgliedstaaten für Schiffe, die ihre Flagge führen, unbeschadet ihres Meldegegenstandes allein den Anforderungen der HinSchRL genügen müssen.

3. HafStaatKonRL

Die Hafenstaatkontrollrichtlinie vom 23. April 2009¹²⁰⁹ (HafStaatKonRL) soll gemäß ihrem Art. 1 die Anzahl unternormiger Schiffe in den Hoheitsgewässern der EU drastisch verringern, indem die Einhaltung einschlägiger Vorschriften gefördert sowie ein System der Hafenstaatkontrolle und ein Kriterienkatalog für die Kontrolle von Schiffen durch den Hafenstaat eingeführt wird. Ein unternormiges Schiff ist eines von unterdurchschnittlicher Qualität.¹²¹⁰

Die HafStaatKonRL gilt gemäß ihrem Art. 2 Nr. 5 HafStaatKonRL für Schiffe, die eine andere Flagge als diejenige des Hafenstaats führen. Sie enthält in Art. 18 und 18a Regelungen sogenannten Beschwerdeverfahren¹²¹¹. Mit Art. 1 Nr. 9 der

1209 Richtlinie 2009/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 über die Hafenstaatkontrolle, ABl. L 131 v. 28.5.2009, S. 57.

1210 Der Begriff „unternormig“ wird in der HafStaatKonRL nicht definiert und ist nicht im Duden enthalten. In der englischen Fassung der HafStaatKonRL heißt es „*substandard shipping*“. Der Begriff „*substandard*“ kann im Deutschen mit „unterdurchschnittliche Qualität“ übersetzt werden.

1211 Die Vorschriften verwenden die Begriffe „Beschwerde“, „Beschwerdeführer“ und „Beschwerdeverfahren“. Im Sinne der Ausführungen in Kapitel 1: A. II. 2. werden grundsätzlich weiterhin die vorgeschlagenen Termini verwendet.

Änderungsrichtlinie 2013/38/EU vom 12. August 2013¹²¹² schuf der Unionsgesetzgeber die Durchsetzungsbestimmungen zum SeeArbÜ für den Bereich der Hafenstaatkontrolle¹²¹³ und fügte in Art. 18a HafStaatKonRL das sogenannte Beschwerdeverfahren an Land im Sinne der Regel 5.2.2 und Norm A5.2.2 SeeArbÜ ein¹²¹⁴. Auch wenn die speziellen Anforderungen des Art. 18a HafStaatKonRL von dem allgemein gehaltenen Verfahren des Art. 18 HafStaatKonRL umfasst werden könnten,¹²¹⁵ soll das Verfahren nach Art. 18 HafStaatKonRL unberührt bleiben und durch das Verfahren des Art. 18a HafStaatKonRL ergänzt werden.¹²¹⁶

a) Art. 18 HafStaatKonRL

aa) Zuständige Behörde

In europäischen Hafenstaaten müssen Seeschiffsfahrtsbehörden, die gemäß Art. 2 Nr. 9 HafStaatKonRL für die Hafenstaatkontrolle zuständig sind, ein externes Meldeverfahren nach Art. 18 HafStaatKonRL einrichten.

bb) Hinweisgebende Person

Personen oder Organisationen, die ein berechtigtes Interesse an der Sicherheit eines ausländischen Schiffes, einschließlich der Sicherheit und Gesundheit seiner Besatzung, der Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord und der Verhütung von Verschmutzung, haben, dürfen sich an die zuständige Behörde des Hafenstaats wenden.¹²¹⁷ Das betrifft insbesondere Seeleute.¹²¹⁸ Es ist weder eine Meldepflicht noch ein Rangverhältnis zu einer internen Meldung ersichtlich.

cc) Meldegegenstand

Es können im Sinne des Art. 2 Nr. 14 HafStaatKonRL Informationen oder Berichte hinsichtlich der Sicherheit des Schiffes an die zuständige Behörde weitergegeben werden.

1212 Richtlinie 2013/38/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.8.2013 zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle, ABl. L 218 v. 14.8.2013, S. 1.

1213 Zimmer, EuZA 2015, 297 (300).

1214 ErwG. 13 Richtlinie 2013/38/EU; Pimm, in: Jessen/Werner, Art. 18a HafStaatKonRL, Rn. 69.

1215 Pimm, in: Jessen/Werner, Art. 18a HafStaatKonRL, Rn. 69.

1216 Art. 18a Abs. 8 S. 1 HafStaatKonRL; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle, COM(2012) 129 final v. 23.3.2012, S. 9.

1217 Vgl. Art. 2 Nr. 5 und 14, ErwG. 27 S. 1 HafStaatKonRL.

1218 Pimm, in: Jessen/Werner, Art. 18 HafStaatKonRL, Rn. 66.

dd) Meldeprozess

Die zuständige Behörde stellt gemäß Art. 18 UAbs. 1 HafStaatKonRL mithilfe einer raschen Erstbeurteilung fest, ob die Meldung begründet ist. Ist die zuständige Behörde der Ansicht, dass die Meldung offenkundig unbegründet ist, teilt sie gemäß Art. 18 UAbs. 3 HafStaatKonRL der hinweisgebenden Person ihre Entscheidungsgründe mit. Ist die Meldung hingegen begründet, wird sie nach Art. 18 UAbs. 2 HafStaatKonRL in angemessener Weise von der zuständigen Behörde behandelt. Die Behörde gibt dabei allen Personen, die durch die Meldung unmittelbar betroffen sind, die Möglichkeit, ihre Argumente vorzubringen. Darüber hinaus informieren die Mitgliedstaaten gemäß Art. 18 UAbs. 5 HafStaatKonRL die Verwaltung des Flaggenstaates und gegebenenfalls die Internationale Arbeitsorganisation über die nicht offenkundig unbegründete Meldung und die eingeleiteten Folgemaßnahmen.

ee) Vertraulichkeit

Die Vertraulichkeitsanforderungen wurden durch Art. 1 Nr. 8 der Änderungsrichtlinie 2013/38/EU verschärft. Die zuständige Behörde darf demnach gemäß Art. 18 UAbs. 4 S. 1 HafStaatKonRL dem Kapitän und dem Eigner des Schiffes die Identität der hinweisgebenden Person nicht mitteilen. Der Besichtiger hat gemäß Art. 18 UAbs. 4 S. 2 HafStaatKonRL mithilfe geeigneter Maßnahmen sicherzustellen, dass die Meldungen vertraulich behandelt werden und die Vertraulichkeit auch während der Befragungen der Seeleute gewahrt wird. Der Besichtiger ist gemäß Art. 2 Nr. 8 HafStaatKonRL eine Person, die von der zuständigen Behörde ordnungsgemäß zur Durchführung von Hafenstaatskontrollen ermächtigt wurde und dieser Behörde gegenüber verantwortlich ist.

b) Art. 18a HafStaatKonRL

aa) Zuständige Stelle

Meldeadressat ist gemäß Art. 18a Abs. 1 S. 1 HafStaatKonRL der Besichtiger in dem Hafen, den das jeweilige Schiff angelaufen hat.

bb) Hinweisgebende Person

Das sogenannte Beschwerdeverfahren an Land richtet sich nach Art. 2 Nr. 5, Art. 18a Abs. 1 S. 1 HafStaatKonRL an Seeleute von Schiffen, die andere Flaggen als diejenige

des Hafenstaats führen. Seeleute sind nicht zur externen Meldung verpflichtet.¹²¹⁹ Sie können den Verstoß zuerst intern melden, müssen aber nicht.¹²²⁰

cc) Meldegegenstand

Ein Seemann muss gemäß Art. 18a Abs. 1 S. 1 HafStaatKonRL die Verletzung der Vorschriften des SeeArbÜ, einschließlich der Rechte der Seeleute, melden können. Es handelt sich um rein seearbeitsrechtliche Beschwerden.¹²²¹

dd) Meldeprozess

Nach der Meldung besucht der Besichtiger gemäß Art. 18a Abs. 1 S. 2 HafStaatKonRL das Bord des Schiffes und führt eine erste Untersuchung durch. Dabei überprüft er gemäß Art. 18a Abs. 2 S. 1 HafStaatKonRL gegebenenfalls, ob die vom SeeArbÜ vorgesehenen Beschwerdeverfahren an Bord im Sinne der Regel 5.1.5 SeeArbÜ eingehalten wurden.¹²²² Dem Besichtiger steht es frei, darüber hinaus im Wege einer gründlichen Prüfung das Schiff, die Ausrüstung und die Besatzung hinsichtlich Bau, Ausrüstung, Lebens- und Arbeitsbedingungen und Einhaltung der Betriebsverfahren an Bord zu kontrollieren.¹²²³ Über jede Überprüfung ist an die Überprüfungsdatenbank der Kommission gemäß Art. 18a Abs. 5 S. 2 i. V. m. Art. 24 HafStaatKonRL ein Bericht elektronisch zu übermitteln.

Grundsätzlich bemüht sich der Besichtiger gemäß Art. 18a Abs. 3 HafStaatKonRL, die Meldung an Bord beizulegen. Wenn die Untersuchung des Besichtigers ergibt, dass an Bord Lebens- und Arbeitsbedingungen bestehen, die eindeutig eine Gefahr für die Sicherheit, die Gesundheit oder den Schutz der Seeleute darstellen, oder die Anforderungen des SeeArbÜ schwer oder wiederholt verletzt wurden, lässt die zuständige Behörde des Hafenstaats gemäß Art. 18a Abs. 4 i. V. m. Art. 19 Abs. 2a UAbs. 1 HafStaatKonRL das Schiff festhalten oder den Betrieb einstellen. Die Anordnung wird gemäß Art. 18a Abs. 4 i. V. m. Art. 19 Abs. 2a UAbs. 2 S. 1 HafStaatKonRL erst aufgehoben, wenn die Mängel beseitigt wurden oder die zuständige Behörde einem Aktionsplan zur Beseitigung der Mängel zustimmt und von der zügigen Durchführung des Plans überzeugt ist. Handelt es sich um keinen Mangel, der ein Festhalten des Schiffes oder die Einstellung des Betriebs rechtfertigt, und konnte die Meldung nicht an Bord beigelegt werden, so benachrichtigt der Besichtiger gemäß Art. 18a Abs. 5 S. 1 HafStaatKonRL unverzüglich den Flaggenstaat. Der Besichtiger

1219 Vgl. Regel 5.2.2 Abs. 1, Norm A5.2.2 Abs. 1 S. 1 SeeArbÜ.

1220 Vgl. Norm A5.2.2 Abs. 2 S. 1 SeeArbÜ; *Pimm*, in: Jessen/Werner, Art. 18a HafStaatKonRL, Rn. 70.

1221 *Müller*, Heuerverhältnis nach dem SeeArbG, S. 89.

1222 Siehe dazu Kapitel 3: B. V. 1.

1223 Art. 18a Abs. 2 S. 2 i. V. m. Art. 2 Nr. 12, Art. 13 Nr. 3 UAbs. 3 i. V. m. Anhang V Buchst. A Nr. 19 HafStaatKonRL.

bemüht sich, dass ihm der Flaggenstaat innerhalb einer vorgeschriebenen Frist Ratschläge und einen Aktionsplan mit Abhilfemaßnahmen übermittelt.

Wenn die Meldung mithilfe dieser Maßnahmen nicht beigelegt werden kann, übermittelt der Hafenstaat dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts sowie den in Frage kommenden nationalen Verbänden der Seeleute und Reeder gemäß Art. 18a Abs. 6 UAbs. 1 S. 1 und 2 HafStaatKonRL eine Kopie des Berichts des Besichtigers und etwaige Antworten, die die zuständige Behörde des Flaggenstaats dem Besichtiger gegeben hat. Darüber hinaus übermittelt der Hafenstaat dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts gemäß Art. 18a Abs. 6 UAbs. 1 S. 3 HafStaatKonRL regelmäßig Statistiken und Informationen über Meldungen, die beigelegt wurden. Mithilfe dieser Materialien werden gemäß Art. 18a Abs. 6 UAbs. 2 HafStaatKonRL Aufzeichnungen über ein geeignet und geboten erscheinendes Tätigwerden erstellt, die von den Parteien für eventuelle Rechtsmittel genutzt werden können.

ee) Vertraulichkeit

Es gelten gemäß Art. 18 Abs. 8 S. 2 HafStaatKonRL die erläuterten Vertraulichkeitsanforderungen des Art. 18 Abs. 4 HafStaatKonRL.

c) Verhältnis zur HinSchRL

Die HafStaatKonRL ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst. B Ziff. iii aufgeführt, sodass das erläuterte Konkurrenzverhältnis Anwendung findet.

Die Anforderungen der Art. 18, 18a HafStaatKonRL sind teilweise spezieller als die Regelungen der HinSchRL. Auch wenn primär Seeleute ein berechtigtes Interesse an der Sicherheit des Schiffes haben und damit meldeberechtigt sind, kann der persönliche Anwendungsbereich nach Art. 2 Nr. 14 HafStaatKonRL über die Beschäftigten des Schiffes hinausgehen und gegebenenfalls weiter als Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL auch Externe ohne beruflichen Kontext einbeziehen. Zudem müssen die gemeldeten Informationen oder Berichte hinsichtlich der Sicherheit des Schiffes nach Art. 2 Nr. 14 HafStaatKonRL nicht dem Verstoßbegriff des Art. 5 Nr. 1 HinSchRL entsprechen. Zudem geht der sachliche Anwendungsbereich des Art. 18a Abs. 1 S. 1 HafStaatKonRL durch die Einbeziehung des SeeArbÜ über den Meldegegenstand der HinSchRL hinaus. Spezieller ist außerdem, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 18 UAbs. 5 HafStaatKonRL die Verwaltung des Flaggenstaates und gegebenenfalls die Internationale Arbeitsorganisation über nicht offenkundig unbegründete Meldungen und die eingeleiteten Folgemaßnahmen informieren müssen. Darüber hinaus zeichnet sich der detaillierte Meldeprozess des Art. 18a HafStaatKonRL durch ein spezifisches internationales System aus, das auf

dem Zusammenspiel von Hafenstaat, Flaggenstaat und dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts beruht.

Entsprechend den Vorgaben der Kommission zum Verhältnis zwischen HinSchRL und ZivLuftMeldVO ist jedoch auch die für die Hafenstaatkontrolle zuständige Seeschiffverkehrsbehörde im Sinne des Art. 2 Nr. 9 HafStaatKonRL bzw. der Besichtigter verpflichtet, für externe Meldungen in ihrem sachlichen Anwendungsbereich sowohl die spezifischen Regelungen der Art. 18, 18a HafStaatKonRL als auch die zusätzlichen Verfahrens-, Vertraulichkeits- und Schutzregelungen der HinSchRL zu erfüllen.¹²²⁴

4. Zwischenergebnis

Anders als im Finanzdienstleistungssektor und im Bereich der Geldwäscheprevention sind die Unionsrechtsakte im Bereich der Verkehrssicherheit nur bedingt miteinander vergleichbar. Insbesondere die ZivLuftMeldVO weist Besonderheiten auf, durch die sie sich bereits grundlegend von der HinSchRL unterscheidet. Die HafStaatKonRL verfügt über zwei externe Meldeverfahren, indem die für die Hafenstaatkontrolle zuständige Seeschiffverkehrsbehörde und der sogenannte Besichtigter als externe Ansprechpartner zur Verfügung stehen müssen.

Dennoch sind auch Gemeinsamkeiten vorhanden. So sieht weder die ZivLuftMeldVO, die SeeArbÜ-FlagStaatRL noch die HafStaatKonRL eine Meldepflicht oder ein strenges Rangverhältnis zwischen der internen und externen Meldung vor. Daneben ordnen die drei Unionsrechtsakte die vertrauliche Behandlung der Identität der hinweisgebenden Person an.

Das externe Meldeverfahren der ZivLuftMeldVO können Personen nutzen, die nicht zur Meldung nach Art. 4 Abs. 6 ZivLuftMeldVO verpflichtet sind. Die SeeArbÜ-FlagStaatRL und Art. 18a HafStaatKonRL richten sich an Seeleute: Eine Behörde ist im Rahmen der SeeArbÜ-FlagStaatRL für Schiffe des eigenen Landes und im Bereich der HafStaatKonRL für ausländische Schiffe zuständig. Der Anwendungsbereich des Art. 18 HafStaatKonRL ist dahingehend weiter, dass auch andere Personen, die ein berechtigtes Interesse an der Sicherheit eines ausländischen Schiffes haben, sicherheitsrelevante Informationen weitergeben können. Nach der ZivLuftMeldVO können ebenso sicherheitsbezogene Informationen gemeldet werden. Die Meldegegenstände der SeeArbÜ-FlagStaatRL und des Art. 18a HafStaatKonRL konzentrieren sich über das Unionsrecht hinaus auf das SeeArbÜ. Nur die ZivLuftMeldVO sieht als Schutzregelung vor, dass gutgläubige hinweisgebende und gemeldete Angestellte und Vertragspartner keine Nachteile seitens ihres Arbeitgebers oder Vertragspartners erfahren dürfen.

1224 Vgl. Ratsdok. WK 15653/2018 INIT, S. 2 ff., siehe dazu Kapitel 3: B. III. 1. g) und Kapitel 3: C. III. 1. g).

Es lässt sich verallgemeinern, dass die drei Unionsrechtsakte bei einer nicht offensichtlich unberechtigten Meldung Folgemaßnahmen der jeweiligen zuständigen Behörde fordern. Allerdings ist der Meldeprozess der ZivLuftMeldVO durch das Zusammenspiel von Organisation, Mitgliedstaat und EASA deutlich komplexer. Grundlage ist hier eine umfangreiche nationale Datenbank, die den Mitgliedstaaten, der EASA und der Kommission zugänglich zu machen ist und auf deren Grundlage die Behörde Gegen- und Präventivmaßnahmen ergreift. Im Rahmen des Art. 18a HafStaatKonRL regt der Besichtigter durch seine umfangreichen Überprüfungsbefugnisse je nach Ergebnis die entsprechenden Folgemaßnahmen an; auch dieser Meldeprozess basiert auf der internationalen Zusammenarbeit verschiedener Institutionen, indem Hafen- und Flaggenstaat sowie der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts kooperieren.

Die Unionsrechtsakte sind in Anhang Teil II Buchst. B der HinSchRL aufgeführt, weswegen das Konkurrenzverhältnis anwendbar ist. Auch wenn sich insbesondere die externen Meldeverfahren der ZivLuftMeldVO und der HafStaatKonRL durch detaillierte Meldeprozesse auszeichnen, müssen die externen Meldestellen neben den bereichsspezifischen Anforderungen den zusätzlichen Verfahrens-, Vertraulichkeits- und Schutzregelungen der HinSchRL gerecht werden. Ihre sachlichen Zuständigkeiten im Sinne ihrer Meldegegenstände bleiben unberührt.

IV. Umweltschutz

1. Art. 22 OffSichRL

Die Offshore-Sicherheitsrichtlinie vom 12. Juni 2013¹²²⁵ (OffSichRL) enthält gemäß ihrem Art. 1 Abs. 1 Mindestanforderungen, mit denen schwere Unfälle bei Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten verhindert und die Folgen derartiger Unfälle begrenzt werden sollen. Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten sind alle Tätigkeiten, die mit der Erkundungsbohrung und der Offshore-Gewinnung von Erdöl und Erdgas aus unterirdischen Schichten (Exploration und Förderung) zusammenhängen.¹²²⁶

a) Zuständige Behörde

Als Teil des Vorbeugungskonzepts des Kapitels IV der OffSichRL müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die zuständige Behörde gemäß Art. 22 Abs. 1 OffSichRL ein externes Meldeverfahren anbietet. So sollen sie gewährleisten, dass keine

1225 Richtlinie 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.6.2013 über die Sicherheit von Off-shore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, ABL L 178 v. 28.6.2013, S. 66.

1226 Vgl. Art. 2 Nr. 3, 15 und 16 OffSichRL.

relevanten Sicherheitsbedenken übersehen oder außer Acht gelassen werden.¹²²⁷ Die zuständige Behörde kann gemäß Art. 2 Nr. 14 S. 2 OffSichRL aus einer oder mehreren öffentlichen Stellen bestehen. Sie ist bei Off-shore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten dafür verantwortlich, durch Regulierungsverfahren für höchste Sicherheitsstandards und Umweltschutz zu sorgen.¹²²⁸

Die sogenannten Betreiber und Eigentümer müssen ihre Beschäftigten sowie die im Zusammenhang mit dem Betrieb beschäftigten Auftragnehmer und deren Beschäftigte gemäß Art. 22 Abs. 2 OffSichRL über das externe Meldeverfahren der zuständigen Behörden in entsprechenden Schulungen und Bekanntmachungen informieren. Folglich müssen sie keine eigenen internen Meldestellen implementieren, sondern lediglich ordnungsgemäß auf die externen der zuständigen Behörden hinweisen. Als Betreiber wird gemäß Art. 2 Nr. 5 OffSichRL die Einrichtung bezeichnet, die vom Lizenzinhaber oder von der lizenzerteilenden Behörde für die Durchführung von Offshore-Erdöl- und Erdgasaktivitäten benannt wird. Eigentümer ist gemäß Art. 2 Nr. 27 OffSichRL, wer rechtlich befugt ist, den Betrieb einer Nichtförderanlage zu steuern. Nichtförderanlagen sind gemäß Art. 2 Nr. 17 OffSichRL Anlagen, bei denen es sich nicht um Anlagen zur Förderung von Erdöl oder Erdgas handelt.

b) Hinweisgebende Person

Die Vorschrift stellt in Art. 22 Abs. 1 lit. a OffSichRL durch den Einschub „von jeder beliebigen Quelle“ ausdrücklich klar, dass der meldeberechtigte Personenkreis nicht begrenzt ist.¹²²⁹ Der Begriff „Quelle“ beschreibt nicht den Ursprung des Verstoßes, sondern wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens als Synonym für die hinweisgebende Person eingefügt.¹²³⁰ In ErwG. 41 S. 2 OffSichRL legt der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten sogar nahe, die Meldung auch für Personen zu ermöglichen, die an Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten außerhalb der Union beteiligt sind.

Eine Meldepflicht besteht durch die Formulierung „gemeldet werden können“ in Art. 22 Abs. 1 lit. a OffSichRL nicht.

1227 ErwG. 41 S. 1 OffSichRL.

1228 Art. 2 Nr. 14 S. 1, 8 Abs. 1, ErwG. 17 S. 3 OffSichRL.

1229 Vgl. Annex 5 zum Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, 20.4.2018, S. 121, abrufbar unter https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/1-11_annexes.pdf (letzter Zugriff am 8.3.2024).

1230 Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Offshore-Aktivitäten zur Prospektion, Exploration und Förderung von Erdöl und Erdgas (COM(2011)0688 – C7–0392/2011 – 2011/0309(COD)), A7–0121/2013, 25.3.2013, S. 125.

c) Meldegegenstand

Der Meldegegenstand beschränkt sich nach Art. 22 Abs. 1 lit. a OffSichRL auf die Meldung von Bedenken hinsichtlich der Sicherheit und des Umweltschutzes im Zusammenhang mit Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten.¹²³¹ Der Begriff „Bedenken“ impliziert, dass es sich nicht um einen rechtlichen Verstoß handeln muss, sondern auch legale sicherheits- oder umweltgefährdende Praktiken gemeldet werden können.

d) Meldeprozess

Der Unionsgesetzgeber fordert in Art. 22 Abs. 1 OffSichRL lediglich, dass die zuständige Behörde Mechanismen für die Meldung einrichtet.

e) Vertraulichkeit

Die Bedenken müssen gemäß Art. 22 Abs. 1 lit. a OffSichRL und der Überschrift des Artikels „Vertrauliche Meldung von Sicherheitsbedenken“ vertraulich gemeldet werden können.

Einer Meldung darf gemäß Art. 22 Abs. 1 lit. b OffSichRL nur „unter Wahrung der Anonymität der Betroffenen“ nachgegangen werden. Eine anonyme Meldemöglichkeit ist damit jedoch nicht gemeint. Diese wurde von der Kommission im Richtlinienvorschlag noch gefordert,¹²³² aber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens durch die vertrauliche Meldung ersetzt.¹²³³ Da die gemeldete Person regelmäßig von der hinweisgebenden Person namentlich genannt wird und die Identität der hinweisgebenden Person den zuständigen Sachbearbeitern bei einer vertraulichen Meldung ebenfalls bekannt ist, kann die Anonymität der betroffenen Personen nicht gewahrt werden. Es ist zu vermuten, dass der Unionsgesetzgeber mit dem Passus lediglich sicherstellen will, dass nur die zuständigen Sachbearbeiter die jeweiligen Akteure kennen und die Identitäten vertraulich behandeln.¹²³⁴ Der Begriff „Anonymität“ ist dahingehend auszulegen.

1231 Art. 22 Abs. 1 lit. a OffSichRL.

1232 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Offshore-Aktivitäten und Prospektion, Exploration und Förderung von Erdöl und Erdgas, KOM(2011) 688 endg. v. 27.10.2011, S. 36.

1233 Europäisches Parlament, A7-0121/2013, S. 43; Ratsdok. 6904/13 ADD 1, Addendum zum I-Punkt-Vormerk, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Offshore-Aktivitäten und Prospektion, Exploration und Förderung von Erdöl und Erdgas, 2011/0309 (COD), 4.3.2013, S. 52.

1234 Vgl. Europäisches Parlament, A7-0121/2013, S. 125. Zum Unterschied zwischen den Begriffen „Vertraulichkeit“ und „Anonymität“ siehe Kapitel I: C. V. und Kapitel I: C. VI.

f) Schutzregelungen

Der Unionsgesetzgeber empfiehlt in ErwG. 41 S.1 OffSichRL, dass angemessene Mittel zum Schutz von Hinweisgebenden Personen ergriffen werden. Eine vorherige interne Meldung wird nicht gefordert.

g) Verhältnis zur HinSchRL

Die OffSichRL ist in Teil II des Anhangs der HinSchRL unter Buchst.C Ziff.i aufgeführt, sodass das erläuterte Konkurrenzverhältnis gilt. Die Anforderungen der OffSichRL sind sehr allgemein gehalten, sodass sie weitgehend hinter der HinSchRL zurückbleiben. Jedoch geht der unbegrenzte persönliche Anwendungsbereich des Art. 22 Abs. 1 lit. a OffSichRL über Art. 4 Abs. 1 bis 3, Art. 5 Nr. 7 und 9, Art. 10 HinSchRL hinaus und verlangt keinen beruflichen Kontext. Daneben ist der sachliche Anwendungsbereich des Art. 22 Abs. 1 lit. a OffSichRL weiter gefasst, indem jegliche sicherheits- oder umweltgefährdenden Bedenken im Zusammenhang mit Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten gemeldet werden können, ohne dass es sich dabei bereits um einen Verstoß im Sinne des Art. 5 Nr. 1 HinSchRL handeln muss. Die nach der OffSichRL zuständigen Behörden müssen weiterhin eine externe Meldestelle anbieten, welche abgesehen vom Meldegegenstand und unter Beibehaltung des unbegrenzten persönlichen Anwendungsbereichs an die HinSchRL angepasst werden muss.

2. Zwischenergebnis

Die Regelung in Art. 22 OffSichRL unterscheidet sich von den anderen bereichsspezifischen Unionsvorschriften dahingehend, dass die Betreiber und Eigentümer nicht zur Implementierung einer internen Meldestelle verpflichtet werden, sondern lediglich auf das externe Meldeverfahren hinweisen müssen. Die Vorschrift zeichnet sich durch einen unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis aus, der auch im Verhältnis zur HinSchRL als spezifisch zu bezeichnen ist. Letzteres gilt auch für den Meldegegenstand, der sich auf die Meldung von Bedenken hinsichtlich der Sicherheit und des Umweltschutzes im Zusammenhang mit Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten bezieht. Die Mechanismen der Behörden, die die vertrauliche Meldung ermöglichen sollen, sowie die in den Erwägungsgründen angeregten Schutzregelungen bleiben hingegen hinter der HinSchRL zurück. Da das Konkurrenzverhältnis durch die Stellung der OffSichRL in Anhang Teil II der HinSchRL Anwendung findet, müssen die zuständigen Behörden im Sinne des Art. 2 Nr. 14 OffSichRL für einen unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis eine externe Meldestelle für ihren sachlichen Anwendungsbereich anbieten und das Meldeverfahren im Übrigen an die Vorgaben der HinSchRL anpassen.

V. Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz

1. Art. 140 KontrollVO

Die Verordnung über amtliche Kontrollen vom 15. März 2017¹²³⁵ (KontrollVO) regelt die Durchführung und Finanzierung amtlicher Kontrollen im Bereich des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel.¹²³⁶ Die Vorschrift zum externen Meldeverfahren in Art. 140 KontrollVO wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens aufgenommen und sah anfangs noch Vertraulichkeitsregelungen und ein internes Meldeverfahren vor.¹²³⁷

a) Zuständige Behörde

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 140 Abs. 1 KontrollVO dafür sorgen, dass die zuständigen Behörden externe Meldestellen einrichten. Es handelt sich durch die richtlinienähnliche Formulierung um eine sogenannte „hinkende Verordnung“¹²³⁸ Zuständig sind gemäß Art. 3 Nr. 3 lit. a und b KontrollVO die zentralen Behörden eines Mitgliedstaats, die für die amtlichen Kontrollen und Tätigkeiten nach der KontrollVO zuständig sind, oder Behörden, denen diese Verantwortung übertragen wurde. Die Behörden sollten die Vorschriften der KontrollVO durchsetzen und gemeldete Verstöße dementsprechend sanktionieren dürfen.¹²³⁹

1235 Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15.3.2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen), ABl. L 95 v. 7.4.2017, S. 1.

1236 Vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 KontrollVO.

1237 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung v. 15.4.2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit, Pflanzenvermehrungsmaterial und Pflanzenschutzmittel sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 1829/2003, (EG) Nr. 1831/2003, (EG) Nr. 1/2005, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 834/2007, (EG) Nr. 1099/2009, (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009, der Verordnungen (EU) Nr. 1151/2012 und (EU) Nr. [...]2013 und der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG und 2009/128/EG (Verordnung über amtliche Kontrollen) (COM(2013)0265 – C7–0123/2013 – 2013/0140(COD)), P7_TA(2014)0380, S. 349.

1238 Zum Begriff siehe Kapitel I: D. II.

1239 Vgl. Art. 137 ff., ErwG. 91 S. 3 KontrollVO.

b) Hinweisgebende Person

Die Vorschrift beschränkt den meldeberechtigten Personenkreis nicht. Vielmehr stellt der Unionsgesetzgeber in ErwG. 91 S.1 KontrollVO klar, dass die externe Meldung jeder Person möglich sein sollte. Die Informationen über die Verstöße müssen mithin nicht wie bei Art. 4 Abs.1 bis 3, Art. 5 Nr.7 und 9, Art.10 HinSchRL im Zusammenhang mit Arbeitstätigkeiten erlangt worden sein, sodass sich jeder Bürger an die Behörde wenden kann. Der Unionsgesetzgeber sieht keine Meldepflicht vor.

c) Meldegegenstand

Es dürfen gemäß Art.140 Abs.1 KontrollVO tatsächliche und potenzielle Verstöße gegen die KontrollVO gemeldet werden. Es sollen nach ErwG. 91 S.1 KontrollVO auch entsprechende Verstöße gegen die Unionsvorschriften in den in Art.1 Abs.2 KontrollVO genannten Bereichen vom Meldegegenstand erfasst sein.

d) Meldeprozess

Die zuständigen Behörden müssen gemäß Art. 140 Abs. 1 KontrollVO über wirksame Mechanismen verfügen, mit denen sie die externe Meldung ermöglichen können. Hierfür müssen sie gemäß Art.140 Abs. 2 lit. a KontrollVO ein Verfahren implementieren, mit welchem sie die Meldungen entgegennehmen und Folgemaßnahmen ergreifen können. In Art.140 Abs. 2 lit. c KontrollVO stellt der Unionsgesetzgeber klar, dass die personenbezogenen Daten der hinweisgebenden Person nach dem Unionsrecht oder nationalen Recht von der zuständigen Behörde zu schützen sind.

e) Schutzregelungen

Die zuständigen Behörden müssen hinweisgebende Personen gemäß Art. 140 Abs. 2 lit. b, ErwG. 91 S. 2 und 4 KontrollVO angemessen vor Sanktionsmaßnahmen, Diskriminierung und anderen Arten ungerechter Behandlung schützen, um ihnen die Angst vor Vergeltungsmaßnahmen zu nehmen. Eine vorherige interne Meldung wird nicht gefordert, sodass auch die direkte externe Meldung möglich ist.

f) Verhältnis zur HinSchRL

Der Unionsgesetzgeber stützt die KontrollVO wie die HinSchRL¹²⁴⁰ auf die Art. 43 Abs.2, 114, 168 Abs.4 lit. b AEUV,¹²⁴¹ weswegen die KontrollVO in Teil I des An-

1240 Siehe Kapitel 3: A. III. 1.

1241 Erster Bezugsvermerk der KontrollVO.

hangs der HinSchRL unter Buchst. G Nr. 3 genannt und damit vom sachlichen Anwendungsbereich der HinSchRL erfasst wird. In Teil II, auf den sich Art. 3 Abs. 1 S. 1 HinSchRL hinsichtlich des Konkurrenzverhältnisses bezieht, findet der Sektor „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz“ aus Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. vii HinSchRL jedoch keine Erwähnung. Das externe Meldeverfahren der KontrollVO wird auch in ErwG. 12 HinSchRL, der sich auf die bestehenden Unionsrechtsakte in dem Sektor bezieht, nicht erwähnt. Grund hierfür ist wohl, dass die Kommission Art. 140 KontrollVO in Vorbereitung des Richtlinienvorschlags nicht als einschlägige Vorschrift identifizierte.¹²⁴² Da die Regelung des Art. 140 KontrollVO wie die externen Meldeverfahren im Bereich der Finanzdienstleistungen und Geldwäscheverhinderung formuliert ist, sind keine Gründe ersichtlich sind, warum Art. 140 KontrollVO nicht als bereichsspezifische Vorschrift im Sinne des Art. 3 Abs. 1 S. 1 HinSchRL gelten sollte. Es ist mithin als redaktionelles Versehen zu werten, dass der Unionsgesetzgeber die Vorschrift in Teil II des Anhangs der HinSchRL nicht erwähnt. Zur Korrektur sollte das erläuterte Konkurrenzverhältnis auch auf Art. 140 KontrollVO angewendet werden.

Der persönliche Anwendungsbereich und die Schutzregelungen des Art. 140 KontrollVO sind spezieller als die HinSchRL, da sich jeder Bürger an die externe Meldestelle wenden darf und unabhängig von einem beruflichen Kontext geschützt wird. Die zuständigen Behörden der KontrollVO müssen mithin ihr externes Meldeverfahren für ihren Meldegegenstand mit dem unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis und den entsprechenden Schutzregelungen beibehalten und das Meldeverfahren im Übrigen an die Vorgaben der HinSchRL anpassen.

2. Zwischenergebnis

Die „hinkende“ Verordnungsvorschrift in Art. 140 KontrollVO ähnelt den Vorschriften im Bereich der Finanzdienstleistungen und Geldwäscheprävention. Sie zeichnet sich ebenfalls durch einen unbegrenzten meldeberechtigten Personenkreis aus, der keiner Meldepflicht unterliegt und sich mangels Stufenverhältnisses direkt an die externe Behörde wenden darf. Mithilfe wirksamer Mechanismen muss die Behörde Meldungen zu tatsächlichen und potenziellen Verstößen gegen die KontrollVO entgegennehmen und Folgemaßnahmen ergreifen können. Die hinweisgebende Person ist dabei datenschutzrechtlich und vor Sanktionsmaßnahmen, Diskriminierung und anderen Arten ungerechter Behandlung zu schützen. Auch wenn die KontrollVO vom Unionsgesetzgeber versehentlich in Anhang Teil I der HinSchRL aufgeführt

¹²⁴² Vgl. Annex 5 zum Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, 20.4.2018, S. 87 ff, abrufbar unter https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/1-11_annexes.pdf (letzter Zugriff am 8.3.2024).

wurde, sollte sie dem Konkurrenzverhältnis unterfallen, sodass die zuständige Behörde¹²⁴³ ihre externe Meldestelle entsprechend anpassen muss.

VI. Zwischenergebnis

Auch zu den externen Meldestellen bestehen insbesondere in der Finanzdienstleistungsbranche bereichsspezifische Unionsvorschriften, darüber hinaus aber auch zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, zur Sicherung des Verkehrs im Bereich der Zivilluftfahrt sowie der Flaggen- und Hafenstaatkontrolle, zum Umweltschutz und im Hinblick auf die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, die Tiergesundheit und den Tierschutz. Es handelt es sich sowohl um Verordnungen als auch um Richtlinien, wobei Art. 32 Abs. 1 MarktMissVO, Art. 65 Abs. 1 ZenVerwahrVO und Art. 140 Abs. 1 KontrollVO richtlinienähnlich formuliert sind und Durchführungsakte der Mitgliedstaaten erfordern. Die Formulierungen der Unionsvorschriften zu den externen Meldestellen scheinen durchdacht zu sein, da sie deutlich weniger redaktionelle Versehen als die Regelungen zu den internen Meldestellen aufweisen.

Der meldeberechtigte Personenkreis ist zumeist unbegrenzt. Das externe Meldeverfahren der ZivLuftMeldVO zur Erstattung freiwilliger Meldungen können Personen nutzen, die einen nicht meldepflichtigen Verstoß melden wollen oder nicht zur Meldung verpflichtet sind. Die Regelungen in Art. 5 SeeArbÜ-FlagStaatRL und Art. 18a HafStaatKonRL richten sich an Seeleute; darüber hinaus bezieht Art. 18 HafStaatKonRL Personen mit ein, die ein berechtigtes Interesse an der Sicherheit eines ausländischen Schiffes haben. Keine der Unionsvorschriften zu externen Meldeverfahren sieht eine Meldepflicht vor.

Der sachliche Anwendungsbereich bezieht sich regelmäßig auf potenzielle und tatsächliche Verstöße; nur die ZivLuftMeldVO, Art. 18 HafStaatKonRL und Art. 22 OffSichRL stützen sich auf sicherheitsrelevante Informationen. Abgesehen von Art. 5 SeeArbÜ-FlagStaatRL und Art. 18a HafStaatKonRL, für die Verstöße gegen das SeeArbÜ relevant sind, müssen sich die Verstöße grundsätzlich gegen die jeweilige Richtlinie bzw. die entsprechenden Umsetzungsnormen, Vorschriften einer verwandten Verordnung oder gegen die Verordnung selbst richten.

Die Unionsrechtsakte im Bereich der Finanzdienstleistungen, Geldwäscheprävention und Lebensmittelsicherheit fordern regelmäßig hinsichtlich des Meldeprozesses wirksame Mechanismen, spezielle Verfahren für die Entgegennahme von Meldungen und die entsprechenden Folgemaßnahmen sowie teilweise einen sicheren Kommunikationskanal. Darüber hinaus sind die personenbezogenen Daten der hinweis-

1243 Art. 3 Nr. 3 lit. a und b KontrollVO.

gebenden und gemeldeten Person zu schützen. Detaillierte Anforderungen sieht die MarktMiss-DFRL vor. Im Bereich der Verkehrssicherheit muss die jeweilige zuständige Behörde bei einer nicht offensichtlich unberechtigten Meldung bestimmte Folgemaßnahmen ergreifen; die Meldeprozesse der ZivLuftMeldVO und der Art. 18, 18a HafStaatKonRL heben sich darüber hinaus durch das internationale Zusammenspiel verschiedener Institutionen von den anderen Normen ab. Nach Art. 22 Abs. 1 OffSichRL müssen die zuständigen Behörden nur über Mechanismen für die Meldung verfügen.

Abgesehen von Art. 30e Abs. 1 und 2 AbPrüfRL und Art. 140 KontrollVO ordnen alle Vorschriften die vertrauliche Behandlung der Identität der hinweisgebenden Person an. Im Bereich der Finanzdienstleistungen und Geldwäscheprävention erlauben die Vorschriften allerdings die Weitergabe der Informationen im Kontext weiterer Ermittlungen und nachfolgender Gerichtsverfahren. Nur in Art. 5 Abs. 1 lit. a MarktMiss-DFRL fordert der Unionsgesetzgeber die anonyme Meldemöglichkeit.

Die Schutzregelungen beschränken sich zumeist auf den Schutz hinweisgebender Mitarbeiter vor Vergeltungsmaßnahmen, Diskriminierung oder anderen Arten ungerechtfertigter Behandlung; partiell wird der Schutz der gemeldeten Person erwähnt. Allein Art. 140 KontrollVO schützt hinweisgebende Person unabhängig von einem beruflichen Kontext. Den Schutz der ZivLuftMeldVO erfährt hingegen nur, wer hinsichtlich des gemeldeten Ereignisses nicht vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt hat. Die Regelungen in Art. 30e Abs. 2 lit. c AbPrüfRL, Art. 32 Abs. 2 lit. b MarktMissVO und Art. 24 Abs. 2 lit. b WertFinGeVO, (Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 GeldTransVO i. V. m.) Art. 61 Abs. 2 lit. c GwRL-IV und die ZivLuftMeldVO ordnen den Schutz der gemeldeten Person an. Allein die Unionsvorschriften im Bereich der Flaggenstaat- und Hafenstaatskontrolle sehen keine Schutzregelungen vor. Die Schutzmaßnahmen sind in keinem Unionsrechtsakt an eine vorherige interne Meldung geknüpft, sodass mangels Rangverhältnisses auch die direkte externe Meldung geschützt ist.

Die Möglichkeit finanzieller Anreize für hinweisgebende Personen räumen ErwG. 17 S. 4 AbPrüfRL-IV, Art. 32 Abs. 4 MarktMissVO und Art. 41 Abs. 3 ProspektVO ein.

Bis auf die WertFirmRL und die KontrollVO sind alle Unionsrechtsakte in Anhang Teil II der HinSchRL aufgeführt; das Konkurrenzverhältnis sollte jedoch auch für die fehlenden Unionsrechtsakte gelten. Keine der Vorschriften erreicht die Regeltiefe der HinSchRL, allerdings weisen die MarktMiss-DFRL und die ZivLuftMeldVO ebenfalls ein detailliertes Meldekonzzept auf. Alle externen Meldestellen bleiben für ihre Meldegegenstände zuständig, müssen aber ihre Verfahren unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Anforderungen an die HinSchRL anpassen. Nur so kann sichergestellt werden, dass hinweisgebende Personen bei jeder externen Meldung denselben Schutz erfahren.