

Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU

Umsetzung der sogenannten Whistleblower-Richtlinie

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (sog. Whistleblower-Richtlinie; im Folgenden: Richtlinie), war bis zum 17. Dezember 2021 in nationales Recht umzusetzen.

Die regierungstragenden Fraktionen haben in ihrem Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 angekündigt, dass sie „die EU-Whistleblower-Richtlinie rechtssicher und praktikabel“ umsetzen werden. Weiter heißt es darin: „Whistleblowerinnen und Whistleblower müssen nicht nur bei der Meldung von Verstößen gegen EU-Recht vor rechtlichen Nachteilen geschützt sein, sondern auch von erheblichen Verstößen gegen Vorschriften oder sonstigem erheblichen Fehlverhalten, dessen Aufdeckung im besonderen öffentlichen Interesse liegt. Die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen wegen Repressalien gegen den Schädiger wollen wir verbessern und prüfen dafür Beratungs- und finanzielle Unterstützungsangebote.“ (Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 111).

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat die Richtlinie gegenüber dem Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages mit Ausschussdrucksache 20(21)3 als Richtlinie, deren Umsetzungsfrist abgelaufen ist (Stand: 17. Januar 2022), aufgeführt. Als zuständiges Ressort hat es darin das BMJ (Bundesministerium der Justiz) benannt, die „Umsetzungsform: Draufsatteln“ angegeben und folgenden „Umsetzungsplan“ angekündigt: „04/19 Dat. pol. Einig./gem. Standp.; 02/20 Beginn Arbeiten RefE; 01/22 RefE liegt vor bis; 02/22 Anhörung der Länder/Verbände; 04/22 Behandlung im Kab; 06/22 Behandlung im BT; 09/22 Umsetzung zu erwarten bis; 09/22 Behandlung im BR“. Dieser „Umsetzungsplan“ ist nicht eingehalten worden. Ein Referentenentwurf liegt bis heute nicht vor.

Die Europäische Kommission hat infolgedessen bereits am 27. Januar 2022 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet und ein Aufforderungsschreiben übersandt.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Bundesministerien sind an den Arbeiten an einem Referentenentwurf für die Umsetzung der Richtlinie beteiligt?
2. Warum hat die Bundesregierung anders als vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz angekündigt bis Ende Januar 2022 keinen Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie vorgelegt?

Bestehen unter den an den Arbeiten an dem Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie beteiligten Bundesministerien Meinungsverschiedenheiten, und wenn ja, welche?

3. Wie sieht der „Umsetzungsplan“ der Bundesregierung für die Richtlinie inzwischen aus?
- Wann beabsichtigt die Bundesregierung, einen Referentenentwurf für die Umsetzung der Richtlinie vorzulegen?
 - Wann soll im Anschluss die Anhörung der Länder und der Verbände zu dem Referentenentwurf erfolgen?
 - Welche Verbände beabsichtigt die Bundesregierung anzuhören?
 - Wann soll der Referentenentwurf im Bundeskabinett behandelt werden?
 - Wann rechnet die Bundesregierung damit, dass ihr Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag beraten wird?
 - Wann rechnet die Bundesregierung damit, dass ihr Gesetzentwurf im Bundesrat beraten wird?
 - Bis wann ist die Umsetzung der Richtlinie spätestens zu erwarten?
 - Beabsichtigt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auch hinsichtlich juristischer Personen mit 50 bis 249 Arbeitnehmern, die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind, um der Verpflichtung nach Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie zur Einrichtung interner Meldekanäle nachzukommen, oder beabsichtigt sie, die verlängerte Umsetzungsfrist des Artikel 26 Absatz 2 der Richtlinie auszuschöpfen?

Im letzteren Fall, wenn ja, wie lange?

4. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Richtlinie im Rahmen eines Artikelgesetzes verteilt auf verschiedene Gesetze oder geschlossen in einem Gesetz in nationales Recht umzusetzen?

Wenn sie die Umsetzung der Richtlinie im Rahmen eines Artikelgesetzes verteilt auf verschiedene Gesetze beabsichtigen sollte, verteilt auf welche Gesetze?

5. Was versteht die Bundesregierung ganz konkret unter der „Umsetzungsform: Draufsatteln“?

Insbesondere welche Regelungen sollen über eine „1:1 Umsetzung“ hinausgehen?

6. Beabsichtigt die Bundesregierung, bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht von der Befugnis in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie Gebrauch zu machen und den sachlichen Anwendungsbereich über Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie hinaus auszudehnen, und wenn ja,
- beabsichtigt die Bundesregierung, den Schutz nach nationalem Recht in Bezug auf andere als in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a bis c der Richtlinie genannte Bereiche auszudehnen, und wenn ja, welche,
 - beabsichtigt die Bundesregierung, den Schutz nach nationalem Recht über Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie hinaus auch auf die Meldung von Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Verteidigungs- oder Sicherheitsaspekte betreffen und nicht unter das einschlägige Unionsrecht fallen, auszudehnen,

- c) beabsichtigt die Bundesregierung, den Schutz nach nationalem Recht auf die Anwendung von Unionsrecht oder nationalem Recht in Bezug auf einen oder mehrere der in Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie genannten Punkte, namentlich den Schutz von Verschlusssachen, den Schutz der anwaltlichen und ärztlichen Verschwiegenheitspflichten, das richterliche Berufsgeheimnis oder das Strafprozessrecht, auszudehnen,
 - d) beabsichtigt die Bundesregierung, den Schutz nach nationalem Recht in Bezug auf weitere Rechtsakte der Union auszudehnen, und wenn ja, welche,
 - e) beabsichtigt die Bundesregierung, den Schutz nach nationalem Recht in Bezug auf nationale Rechts- und/oder Verwaltungsvorschriften auszudehnen, und wenn ja, welche,
 - f) was versteht die Bundesregierung unter „erheblichen Verstößen gegen Vorschriften“,
 - g) was versteht die Bundesregierung unter „sonstigem erheblichen Fehlverhalten“ (insbesondere, zählt sie hierzu auch „(Fehl-)“Verhalten, das nicht gegen Vorschriften des Unionsrechts und/oder des nationalen Rechts verstößt, aber irgendwie „anstößig“ oder „unethisch“ ist),
 - h) was versteht die Bundesregierung unter „Fehlverhalten, dessen Aufdeckung im besonderen öffentlichen Interesse liegt“ (insbesondere, wann liegt die Aufdeckung eines Fehlverhaltens im öffentlichen Interesse und was unterscheidet ein allgemeines von einem besonderen öffentlichen Interesse an der Aufdeckung eines Fehlverhaltens)?
7. Beabsichtigt die Bundesregierung, bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht den persönlichen Anwendungsbereich über Artikel 4 der Richtlinie hinaus auszudehnen?
- Wenn ja, für welche Personen soll das nationale Recht über die Richtlinie hinaus gelten?
8. Welche nationale Behörde oder Behörden will die Bundesregierung als „zuständige Behörde“ im Sinne des Artikels 5 Nummer 14 der Richtlinie benennen?
- a) Welche Behörde oder welche Behörden will die Bundesregierung benennen, um Meldungen nach Kapitel III der Richtlinie entgegenzunehmen und dem Hinweisgeber Rückmeldung zu geben?
 - b) Welche Behörde will die Bundesregierung benennen, um die in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben (im Übrigen) – insbesondere in Bezug auf etwaige Folgemaßnahmen – zu erfüllen?
 - c) Mit welchen angemessenen – zusätzlichen – Ressourcen will die Bundesregierung diese Behörde oder diese Behörden entsprechend Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie ausstatten?
- Insbesondere, wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die zuständigen Behörden über ausreichend Mitarbeiter verfügen, um Mitarbeiter zu benennen, die für die in Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie genannten Aufgaben zuständig sind?
- d) Wie und wodurch will die Bundesregierung sicherstellen, dass die zuständigen Behörden die Vorgaben des Artikel 11 Absatz 2 Buchstaben a bis f der Richtlinie erfüllen?

- e) Beabsichtigt die Bundesregierung, von der Befugnis des Artikels 11 Absatz 3 Satz 1 der Richtlinie Gebrauch zu machen und im nationalen Recht vorzusehen, dass die zuständigen Behörden nach ordnungsgemäßer Prüfung des Sachverhalts entscheiden können, dass ein gemeldeter Verstoß eindeutig geringfügig ist und mit Ausnahme des Abschlusses des Verfahrens keine weiteren Folgemaßnahmen gemäß der Richtlinie erfordert?

Wenn ja, was versteht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang unter „ordnungsgemäßer Prüfung des Sachverhalts“ und „eindeutig geringfügig“?

- f) Beabsichtigt die Bundesregierung, von der Befugnis des Artikels 11 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie Gebrauch zu machen und im nationalen Recht vorzusehen, dass die zuständigen Behörden entscheiden können, Verfahren im Fall von wiederholten Meldungen abzuschließen, die im Vergleich zu der vorangegangenen Meldung, für die die einschlägigen Verfahren abgeschlossen wurden, keine zweckdienlichen neuen Informationen über Verstöße beinhalten, es sei denn neue rechtliche und sachliche Umstände rechtfertigen ein anderes Vorgehen?

- g) Beabsichtigt die Bundesregierung, von der Befugnis des Artikels 11 Absatz 5 Satz 1 der Richtlinie Gebrauch zu machen, und für den Fall, dass sehr viele Meldungen eingehen, im nationalen Recht vorzusehen, dass die zuständigen Behörden Meldungen von schwerwiegenden Verstößen oder von Verstößen gegen wesentlich in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Bestimmungen vorrangig behandelt werden können?

Wenn ja, wann liegen nach Auffassung der Bundesregierung „sehr viele Meldungen“ vor, und was versteht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang unter „schwerwiegenden Verstößen“ bzw. unter „Verstößen gegen wesentlich in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Bestimmungen“?

9. Inwieweit will die Bundesregierung bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht von der Befugnis des Artikels 6 Absatz 2 der Richtlinie Gebrauch machen und juristische Personen des privaten oder öffentlichen Sektors und zuständige Behörden über die Vorgaben der Richtlinie hinaus auch zur Entgegennahme und Weiterverfolgung anonymen Meldungen von Verstößen verpflichten?
10. Wie will die Bundesregierung sich entsprechend Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie dafür einzusetzen, dass die Meldung über interne Meldekanäle gegenüber der Meldung über externe Meldekanäle in den Fällen bevorzugt wird, in denen intern wirksam gegen den Verstoß vorgegangen werden kann und der Hinweisgeber keine Repressalien befürchtet?
- Insbesondere, will die Bundesregierung dafür finanzielle Anreize für Hinweisgeber vorsehen?
11. Beabsichtigt die Bundesregierung, im nationalen Recht vorzusehen, dass juristische Personen des privaten und öffentlichen Sektors Kanäle und Verfahren für interne Meldungen und für Folgemaßnahmen erst nach Rücksprache und/oder im Einvernehmen mit den Sozialpartnern einrichten?

Wenn ja, nach Rücksprache und/oder im Einvernehmen mit welchen Sozialpartnern (Tarifvertragsparteien, Betriebsparteien, usw.)?

12. Beabsichtigt die Bundesregierung, von der Befugnis des Artikels 8 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie Gebrauch zu machen und auch den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b bis d und Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie genannten anderen Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit mit der juristischen Person in Kontakt stehen, die Meldung von Informationen über Verstöße zu ermöglichen?
13. Beabsichtigt die Bundesregierung, von der Befugnis des Artikels 8 Absatz 7 der Richtlinie Gebrauch zu machen und auch juristische Personen des privaten Sektors mit weniger als 50 Arbeitnehmern zu verpflichten, interne Meldekanäle oder Meldeverfahren gemäß Kapitel II der Richtlinie einzurichten?
Wenn ja, welche juristischen Personen welchen privaten Sektors mit welcher Zahl an Arbeitnehmern, und nach welcher Risikobewertung, und mit welcher Begründung?
14. Beabsichtigt die Bundesregierung, von der Befugnis des Artikels 8 Absatz 9 Unterabschnitt 2 der Richtlinie Gebrauch zu machen und Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern oder mit weniger als 50 Arbeitnehmern oder sonstige juristische Personen des öffentlichen Sektors mit weniger als 50 Arbeitnehmern von der Verpflichtung zur Einrichtung interner Meldekanäle auszunehmen, wenn ja, Gemeinden mit welcher Zahl an Einwohnern oder Arbeitnehmern bzw. juristische Personen des öffentlichen Sektors mit welcher Zahl an Arbeitnehmern?
15. Beabsichtigt die Bundesregierung, von der Befugnis des Artikels 8 Absatz 9 Unterabschnitt 3 der Richtlinie Gebrauch zu machen und vorzusehen, dass interne Meldekanäle entsprechend dem nationalen Recht von Gemeinden gemeinsam oder von gemeinsamen Behördendiensten betrieben werden können, sofern die geteilten internen Meldekanäle von den einschlägigen externen Meldekanälen getrennt und gegenüber diesen autonom sind, wenn ein gemeinsamer Behördendienst betrieben werden soll, wo soll dieser Dienst verwaltungsorganisatorisch angesiedelt werden?
16. Beabsichtigt die Bundesregierung, über Artikel 9 der Richtlinie hinausgehende Vorgaben für interne Meldungen und Folgemaßnahmen gemäß Artikel 8 der Richtlinie im nationalen Recht vorzusehen, wenn ja, welche?
17. Beabsichtigt die Bundesregierung, über Artikel 12 der Richtlinie hinausgehende Vorgaben für externe Meldekanäle im nationalen Recht vorzusehen, wenn ja, welche?
18. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die zuständigen Behörden in einem gesonderten sowie leicht erkennbaren und zugänglichen Abschnitt ihrer Website die in Artikel 13 der Richtlinie genannten Informationen veröffentlichen?
Insbesondere, was versteht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang unter „einem gesonderten sowie leicht erkennbaren und zugänglichen Abschnitt“ einer Website?
19. Gibt es nach Auffassung der Bundesregierung derzeit geltende spezifische nationale Bestimmungen, die ein Schutzsystem für die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit bilden, auf deren Grundlage Informationen unmittelbar gegenüber der Presse offengelegt werden dürfen, wenn ja, welche?
20. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um entsprechend Artikel 19 der Richtlinie jede Form von Repressalien gegen die in ihrem Artikel 4 genannten Personen, einschließlich der Androhung von Repressalien und des Versuchs von Repressalien zu untersagen?

21. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um sicherzustellen, dass die in Artikel 4 der Richtlinie genannten Personen vor Repressalien geschützt sind?

Insbesondere, beabsichtigt sie über Artikel 21 Absatz 2 bis Absatz 8 der Richtlinie hinausgehende Maßnahmen, und wenn ja, welche?

22. Durch welche konkreten Maßnahmen und/oder gesetzlichen Regelungen will die Bundesregierung die „Durchsetzbarkeit von Ansprüchen wegen Repressalien gegen den Schädiger“ verbessern?

Insbesondere, welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um entsprechend Artikel 21 Absatz 8 der Richtlinie sicherzustellen, dass Rechtsbehelfe und eine vollständige Wiedergutmachung des erlittenen Schadens für die in Artikel 4 der Richtlinie genannten Personen vorgesehen sind?

23. Welche konkreten „Beratungs- und finanzielle(n) Unterstützungsangebote“ prüft die Bundesregierung, um die „Durchsetzbarkeit von Ansprüchen wegen Repressalien gegen den Schädiger“ zu verbessern?

24. Hat die Bundesregierung die Prüfung der „Beratungs- und finanzielle(n) Unterstützungsangebote“ zur Verbesserung der „Durchsetzbarkeit von Ansprüchen wegen Repressalien gegen den Schädiger“ bereits abgeschlossen, und wenn ja, mit welchem Ergebnis, insbesondere

a) zu welchen konkreten unterstützenden Maßnahmen im Sinne des Artikels 20 der Richtlinie will die Bundesregierung den in Artikel 4 der Richtlinie genannten Personen Zugang gewähren,

b) beabsichtigt die Bundesregierung, von der Befugnis des Artikels 20 Absatz 2 der Richtlinie Gebrauch zu machen und im Rahmen gerichtlicher Verfahren finanzielle Hilfen und unterstützende Maßnahmen einschließlich psychologischer Betreuung für Hinweisgeber bereitzustellen,

c) beabsichtigt die Bundesregierung, von der Befugnis des Artikels 20 Absatz 3 der Richtlinie Gebrauch zu machen und die unterstützenden Maßnahmen im Sinne des Artikel 20 der Richtlinie von einem Informationszentrum oder einer einzigen, eindeutig benannten unabhängigen Verwaltungsbehörde bereitstellen zu lassen, und wenn ja, welche Behörde bzw. wo soll dieses Zentrum verwaltungsorganisatorisch angesiedelt werden,

d) Wenn nein, bis wann soll diese Prüfung abgeschlossen sein?

25. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um betroffene Personen zu schützen?

Insbesondere, beabsichtigt sie über Artikel 22 der Richtlinie hinausgehende Maßnahmen, und wenn ja, welche?

26. Welche Sanktionen im Sinne des Artikels 23 der Richtlinie will die Bundesregierung für die in dieser Vorschrift genannten natürlichen oder juristischen Personen bzw. Hinweisgeber im nationalen Recht festlegen oder sind nach Auffassung der Bundesregierung im nationalen Recht bereits festgelegt?

Und welche Maßnahmen zur Wiedergutmachung von Schäden, die durch diese Meldungen oder Offenlegungen entstanden sind, will die Bundesregierung im nationalen Recht vorsehen oder sind nach Auffassung der Bundesregierung im nationalen Recht bereits vorgesehen?

27. Wen hat die Bundesregierung seit ihrer Wahl bei den Arbeiten an einem Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie beteiligt?
- a) Welche Bundesministerien haben seit der Wahl der Bundesregierung zu welchen Interessenvertretern bezüglich der Umsetzung der Richtlinie Kontakt aufgenommen, bzw. welche Interessenvertreter haben seit der Wahl der Bundesregierung zur Bundesregierung bezüglich der Umsetzung der Richtlinie Kontakt aufgenommen?
 - b) Im Fall einer Kontaktaufnahme, welche Bundesministerien haben vertreten durch welche Personen mit welchen Interessenvertretern vertreten durch welche Personen Gespräche geführt?
 - c) Im Fall von Gesprächen, welchen Inhalt hatten die Gespräche des jeweiligen Bundesministeriums mit den Interessenvertretern?
Insbesondere, haben die Interessenvertreter konkrete Regelungsvorschläge gemacht, und wenn ja, welche?
 - d) Welche Bundesministerien haben seit der Wahl der Bundesregierung zu welchen externen Sachverständigen, wie zum Beispiel Hochschullehrer oder Justizbeschäftigte, bezüglich der Umsetzung der Richtlinie Kontakt aufgenommen?
 - e) Im Fall der Kontaktaufnahme, welche Bundesministerien haben vertreten durch welche Personen mit welchen externen Sachverständigen Gespräche geführt?
 - f) Im Fall von Gesprächen, welchen Inhalt hatten die Gespräche des jeweiligen Bundesministeriums mit dem oder den externen Sachverständigen?
Insbesondere, haben der externe Sachverständige oder die externen Sachverständigen konkrete Regelungsvorschläge gemacht, und wenn ja, welche?
 - g) Welche Bundesministerien haben seit der Wahl der Bundesregierung zu welchen Rechtsanwälten, Rechtsanwaltskanzleien oder Rechtsanwaltssozialitäten bezüglich der Umsetzung der Richtlinie Kontakt aufgenommen?
 - h) Im Fall der Kontaktaufnahme, welche Bundesministerien haben vertreten durch welche Personen mit welchen Rechtsanwälten bzw. Beschäftigten bzw. Partnern von Rechtsanwaltskanzleien oder Rechtsanwaltssozialitäten Gespräche geführt?
 - i) Im Fall von Gesprächen, welchen Inhalt hatten die Gespräche des jeweiligen Bundesministeriums mit dem Rechtsanwalt oder den Rechtsanwälten oder Beschäftigten bzw. Partnern von Rechtsanwaltskanzleien oder Rechtsanwaltssozialitäten?
Insbesondere, haben die Rechtsanwälte oder Beschäftigten bzw. Partner konkrete Regelungsvorschläge gemacht, und wenn ja, welche?
28. Hat sich die Bundesregierung bereits zu dem Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 27. Januar 2022 geäußert?
- a) Wenn ja, wie hat sich die Bundesregierung inhaltlich gegenüber der Europäischen Kommission geäußert?

- b) Wenn nein, bis wann beabsichtigt die Bundesregierung, sich zu dem Aufforderungsschreiben zu äußern?

Berlin, den 6. April 2022

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion