



Fachbereich WD 7

**Der persönliche und sachliche Anwendungsbereich der
Whistleblower-Richtlinie und des deutschen
Hinweisgeberschutzgesetzes im Vergleich mit der Rechtslage in
ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

Der persönliche und sachliche Anwendungsbereich der Whistleblower-Richtlinie und des deutschen Hinweisgeberschutzgesetzes im Vergleich mit der Rechtslage in ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 086/25
Abschluss der Arbeit: 27. Februar 2026
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Medienrecht, Bauen und Wohnen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Genesis	4
2.1.	Sachverhalt des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 21. Juli 2011	4
2.2.	Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	5
2.3.	Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Whistleblower-Richtlinie)	6
2.4.	Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) vom 31. Mai 2023	8
3.	Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich der Whistleblower-Richtlinie:	8
3.1.	Persönlicher Anwendungsbereich	8
3.2.	Sachlicher Anwendungsbereich	9
4.	Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich des HinSchG	10
4.1.	Persönlicher Anwendungsbereich	10
4.2.	Sachlicher Anwendungsbereich	10
5.	Aspekte der Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie in ausgewählten europäischen Staaten	11
5.1.	Polen	11
5.1.1.	Persönlicher Anwendungsbereich	11
5.1.2.	Sachlicher Anwendungsbereich	11
5.2.	Slowakei	12
5.2.1.	Persönlicher Anwendungsbereich	12
5.2.2.	Sachlicher Anwendungsbereich	12
5.3.	Frankreich	13
5.3.1.	Persönlicher Anwendungsbereich	13
5.3.2.	Sachlicher Anwendungsbereich	13
5.4.	Schweden	13
5.5.	Ungarn	14

1. Einleitung

Auftragsgemäß werden der persönliche und sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Whistleblower-Richtlinie)¹ und des deutschen Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebende Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG)², das die Richtlinie in nationales Recht umsetzt, dargestellt.

2. Genesis

Hintergrund der Gesetzgebung ist das arbeitsrechtliche Problem, wie mit Menschen, die im Zusammenhang mit ihrem Beschäftigungsverhältnis Hinweise auf eine Gefährdung oder Schädigung des öffentlichen Interesses melden oder offenlegen, umgegangen werden darf bzw. ob und welche Konsequenzen sie tragen müssen.

2.1. Sachverhalt des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 21. Juli 2011

Ausgangspunkt der Überlegungen ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 21. Juli 2011³ in der Angelegenheit Heinisch / Deutschland.

Die Beschwerdeführerin arbeitete in einem Altenpflegeheim. In einem Zeitraum von ca. 15 Monaten wiesen die Beschwerdeführerin und ihre Kollegin die Geschäftsführung darauf hin, dass sie überlastet seien und aufgrund konkret benannter Mängel eine ordnungsgemäße Versorgung der Patienten nicht sichergestellt sei. Untersuchungen des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen bestätigten dies. Die Beschwerdeführerin erkrankte aufgrund der Überlastung häufig.

Schließlich erstattete der Rechtsanwalt der Beschwerdeführerin nach ergebnisloser Kontaktaufnahme mit der Arbeitgeberin bei der Staatsanwaltschaft Anzeige wegen besonders schweren Betrugs u.ä. Er wandte sich ebenfalls an den Verwaltungsrat der Betreiberin des Altenheims.

Die Staatsanwaltschaft stellte das Ermittlungsverfahren gegen die Betreiberin des Altenheims ein.

1 Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. ABl. L 305 vom 26. November 2019, S. 17 Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>. Zuletzt geändert durch Art. 36 VO (EU) 2024/3015 vom 27. November.2024 (Abl. L, 2024/3015, 12. Dezember.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj>).

2 Hinweisgeberschutzgesetz vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 2. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 301) geändert worden ist. Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/hinschg/BJNR08COB0023.html>.

3 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 21. Juli 2011 – 28274/08 – Heinisch / Deutschland. Abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-108773%22%5D%7D>.

Die zuständige Gewerkschaft machte diesen Sachverhalt – insbesondere auch die Einstellung des Strafverfahrens – publik und verteilte ein polemisches Flugblatt. Dieses Flugblatt übermittelte die Beschwerdeführerin kommentarlos ihre Arbeitgeberin. Daraufhin erfolgte eine fristlose Kündigung durch die Betreiberin des Altenheims.⁴

Im Gegensatz zu dem Arbeitsgericht kam das Landesarbeitsgericht zu dem Schluss, dass die Beschwerdeführerin nicht im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Rechte – so z.B. der Meinungsfreiheit – gehandelt habe und ihre Loyalitätspflicht gegenüber ihrer Arbeitgeberin verletzt hätte. Daher sei die fristlose Kündigung gerechtfertigt.

Das Bundesarbeitsgericht wies die Beschwerde der Beschwerdeführerin gegen die Nichtzulassung der Revision zurück. Auch das Bundesverfassungsgericht lehnte die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin ohne Begründung ab, worauf diese Beschwerde beim europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erhob.⁵

2.2. Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte vertrat die Auffassung, dass *„die von den deutschen Gerichten bestätigte Kündigung der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Strafanzeige gegen ihre Arbeitgeberin einen Eingriff in ihr in Art. 10 Abs. 1 der Konvention⁶ garantiertes Recht auf freie Meinungsäußerung darstellte.“⁷*

Dieser Eingriff sei zwar *„gesetzlich vorgesehen“* gewesen und habe das legitime Ziel verfolgt, *„das Ansehen und die Rechte anderer [...] zu schützen“*. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bekräftigte dabei die Pflicht der Arbeitnehmerin zu Loyalität, Zurückhaltung und Vertraulichkeit gegenüber ihrer Arbeitgeberin. Die Veröffentlichung der Vorwürfe sei das letzte Mittel nach vergeblichen internen Bemühungen um eine Verbesserung der Situation gewesen. Zu berücksichtigen seien andererseits das öffentliche Interesse an der Information, deren Wahrheitsgehalt, Handlungsalternativen der Arbeitnehmerin, aber auch die Gründe für ihr Handeln. Nach

-
- 4 Eine ausführliche Darstellung des Sachverhaltes, der hier nur in geraffter Form wiedergegeben werden konnte, findet sich in: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 21. Juli 2011 – 28274/08 – Heinisch / Deutschland – juris Rn. 1-26. Abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-108773%22%7D>.
- 5 Eine ausführliche Darstellung des Rechtswegs, der hier nur in geraffter Form wiedergegeben werden konnte, findet sich in: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 21. Juli 2011 – 28274/08 – Heinisch / Deutschland – juris Rn. 27-29. Abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-108773%22%7D>.
- 6 Gemeint ist die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Protokolle Nr. 11, 14 und 15. Sammlung Europäischer Verträge – Nr 5. Abrufbar unter: <https://rm.coe.int/1680a6eaba>.
- 7 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 21. Juli 2011 – 28274/08 – Heinisch / Deutschland – juris Rn. 45. Abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-108773%22%7D>.
- 8 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 21. Juli 2011 – 28274/08 – Heinisch / Deutschland – juris Rn. 61 ff. Abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-108773%22%7D>.

einer eingehenden Abwägung⁹ kommt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zu dem Schluss, „*dass der Eingriff in das Recht der Beschwerdeführerin auf freie Meinungsäußerung, insbesondere ihr Recht, Informationen weiterzugeben, in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig war.*“¹⁰ Daher sei Art. 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Protokolle Nr. 11, 14 und 15 durch die Kündigung der Arbeitnehmerin verletzt worden.

2.3. Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Whistleblower-Richtlinie)

Acht Jahre nach Verkündung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wurde am 23. Oktober 2019 die Whistleblower-Richtlinie erlassen. In Erwägungsgrund 1 wird das grundsätzliche Anliegen skizziert:

„Personen, die für eine öffentliche oder private Organisation arbeiten oder im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit einer solchen Organisation in Kontakt stehen, nehmen eine in diesem Zusammenhang auftretende Gefährdung oder Schädigung des öffentlichen Interesses häufig als Erste wahr. Indem sie Verstöße gegen das Unionsrecht melden, die das öffentliche Interesse beeinträchtigen, handeln diese Personen als Hinweisgeber und tragen entscheidend dazu bei, solche Verstöße aufzudecken und zu unterbinden. Allerdings schrecken potenzielle Hinweisgeber aus Angst vor Repressalien häufig davor zurück, ihre Bedenken oder ihren Verdacht zu melden. In diesem Zusammenhang wird sowohl auf Unionsebene als auch auf internationaler Ebene zunehmend anerkannt, dass es eines ausgewogenen und effizienten Hinweisgeberschutzes bedarf.“¹¹

Die Erwägungsgründe 4 und 5 zeigen den Harmonisierungsbedarf bei Meldungen wegen Verstößen gegen das Unionsrecht auf:

„Der bestehende Hinweisgeberschutz in der Union ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich und in den verschiedenen Politikbereichen uneinheitlich gestaltet. Die Folgen der von Hinweisgebern gemeldeten Verstöße gegen das Unionsrecht, die eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen, zeigen deutlich, dass ein unzureichender Schutz in einem Mitgliedstaat die Funktionsweise der Unionsvorschriften nicht nur in diesem Mitgliedstaat, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten und in der Union als Ganzem beeinträchtigt.“

-
- 9 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 21. Juli 2011 – 28274/08 – Heinisch / Deutschland – juris Rn. 45. Abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-108773%22%5D%7D>.
- 10 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 21. Juli 2011 – 28274/08 – Heinisch / Deutschland – juris Rn. 93. Abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-108773%22%5D%7D>.
- 11 Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. ABl. L 305 vom 26. November 2019, S. 17 Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>. Zuletzt geändert durch Art. 36 VO (EU) 2024/3015 vom 27. November.2024 (ABl. L, 2024/3015, 12. Dezember.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj>).

Es sollten gemeinsame Mindeststandards zur Gewährleistung eines wirksamen Hinweisgeberschutzes in Rechtsakten und Politikbereichen gelten, in denen die Notwendigkeit besteht, die Rechtsdurchsetzung zu verbessern, eine unzureichende Meldung von Verstößen durch Hinweisgeber die Rechtsdurchsetzung wesentlich beeinträchtigt und Verstöße gegen das Unionsrecht das öffentliche Interesse ernsthaft schädigen können. Die Mitgliedstaaten können entscheiden, den Anwendungsbereich der nationalen Bestimmungen auf andere Bereiche auszudehnen, um auf nationaler Ebene für einen umfassenden und kohärenten Rahmen für den Hinweisgeberschutz zu sorgen.“¹²

Das Ziel der Richtlinie in Bezug auf den Hinweisgeber wird in den Erwägungsgründen 87 und 88 formuliert:

„Hinweisgeber sollten vor jeder Form von direkten oder indirekten Repressalien geschützt werden, die von ihrem Arbeitgeber, von einem Kunden oder von einem Empfänger von ihnen erbrachter Dienstleistungen und von Personen, die für diese Personen arbeiten oder in ihrem Namen handeln, beispielsweise Kollegen und Führungskräfte derselben Organisation oder anderer Organisationen, mit denen der Hinweisgeber im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeiten im Kontakt steht, ergriffen, gefördert oder geduldet werden.

Wenn keine Abschreckung gegen Repressalien besteht und Repressalien ungestraft bleiben, kann dies potenzielle Hinweisgeber von Meldungen abhalten. Ein eindeutiges gesetzliches Verbot von Repressalien würde eine große abschreckende Wirkung besitzen und durch einschlägige Bestimmungen über die persönliche Haftung und über Sanktionen gegen Personen, die zu Repressalien greifen, noch verstärkt werden.“¹³

In Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Richtlinie die Befugnisse der Mitgliedstaaten, den Schutz nach nationalem Recht in Bezug auf Bereiche oder Rechtsakte auszudehnen, die nicht unter Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie fallen, unberührt lässt. Die Mitgliedstaaten sollen nach Erwägungsgrund 5 darüber entscheiden können, „den Anwendungsbereich der nationalen Bestimmungen auf andere Bereiche auszudehnen, um auf nationaler Ebene für einen umfassenden und kohärenten Rahmen für den Hinweisgeberschutzgesetz sorgen.“

12 Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. ABl. L 305 vom 26. November 2019, S. 17 Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>. Zuletzt geändert durch Art. 36 VO (EU) 2024/3015 vom 27. November.2024 (Abl. L, 2024/3015, 12. Dezember.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj>).

13 Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. ABl. L 305 vom 26. November 2019, S. 30. Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>. Zuletzt geändert durch Art. 36 VO (EU) 2024/3015 vom 27. November.2024 (Abl. L, 2024/3015, 12. Dezember.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj>).

2.4. Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG) vom 31. Mai 2023

In Deutschland wurde die Whistleblower-Richtlinie verspätet mit dem Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen umgesetzt. Bis dahin orientierte sich die deutsche Rechtsprechung an den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.¹⁴

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung verfolgte außerdem das Ziel, den Schutz von Hinweisgebern in Deutschland „*wirksam und nachhaltig*“¹⁵ zu verbessern.

3. Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich der Whistleblower-Richtlinie:

3.1. Persönlicher Anwendungsbereich

Der persönliche Anwendungsbereich der Whistleblower Richtlinie wird in Art. 4 geregelt. Er sieht vor:

„Persönlicher Anwendungsbereich

- (1) *Diese Richtlinie gilt für Hinweisgeber, die im privaten oder im öffentlichen Sektor tätig sind und im beruflichen Kontext Informationen über Verstöße erlangt haben, und schließt mindestens folgende Personen ein:*
 - a) *Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 45 Absatz 1 AEUV, einschließlich Beamte;*
 - b) *Selbstständige im Sinne von Artikel 49 AEUV;*
 - c) *Anteilseigner und Personen, die dem Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgan eines Unternehmens angehören, einschließlich der nicht geschäftsführenden Mitglieder, sowie Freiwillige und bezahlte oder unbezahlte Praktikanten;*
 - d) *Personen, die unter der Aufsicht und Leitung von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten arbeiten.*
- (2) *Diese Richtlinie gilt auch für Hinweisgeber, die Informationen über Verstöße melden oder offenlegen, von denen sie im Rahmen eines inzwischen beendeten Arbeitsverhältnisses Kenntnis erlangt haben.*

14 Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. Bundestags-Drucksache 20/3442 vom 19. September 2022, S. 30. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/034/2003442.pdf>.

15 Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. Bundestags-Drucksache 20/3442 vom 19. September 2022, S. 1. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/034/2003442.pdf>.

-
- (3) *Diese Richtlinie gilt auch für Hinweisgeber, deren Arbeitsverhältnis noch nicht begonnen hat und die während des Einstellungsverfahrens oder anderer vorvertraglicher Verhandlungen Informationen über Verstöße erlangt haben.*
- (4) *Die Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern gemäß Kapitel VI gelten, soweit einschlägig, auch für*
- a) *Mittler,*
 - b) *Dritte, die mit den Hinweisgebern in Verbindung stehen und in einem beruflichen Kontext Repressalien erleiden könnten, wie z. B. Kollegen oder Verwandte des Hinweisgebers, und*
 - c) *juristische Personen, die im Eigentum des Hinweisgebers stehen oder für die der Hinweisgeber arbeitet oder mit denen er in einem beruflichen Kontext anderweitig in Verbindung steht.“*

Hinweisgeber sind nach Art. 5 Nr. 7 natürliche Personen, „die im Zusammenhang mit ihren Arbeitstätigkeiten erlangte Informationen über Verstöße“ melden oder offenlegen

3.2. Sachlicher Anwendungsbereich

In Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie werden gemeinsame Mindeststandards für den Schutz von Personen festgelegt, die folgende Verstöße gegen das Unionsrecht melden:

- „a) *Verstöße, die in den Anwendungsbereich der im Anhang aufgeführten Rechtsakte der Union fallen und folgende Bereiche betreffen:*
- i) *öffentliches Auftragswesen,*
 - ii) *Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte sowie Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung,*
 - iii) *Produktsicherheit und -konformität,*
 - iv) *Verkehrssicherheit,*
 - v) *Umweltschutz,*
 - vi) *Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit,*
 - vii) *Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz,*
 - viii) *öffentliche Gesundheit,*
 - ix) *Verbraucherschutz,*
 - x) *Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie Sicherheit von Netz- und Informationssystemen;*
- b) *Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 AEUV sowie gemäß den genaueren Definitionen in einschlägigen Unionsmaßnahmen;*
- c) *Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 AEUV, einschließlich Verstöße gegen Unionsvorschriften über Wettbewerb und staatliche Beihilfen, sowie Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften in Bezug auf Handlungen, die die Körperschaftsteuer-Vorschriften verletzen oder in Bezug auf*

Vereinbarungen, die darauf abzielen, sich einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des geltenden Körperschaftsteuerrechts zuwiderläuft.“

Ein Verstoß gegen Unionsrecht liegt auch dann vor, wenn eine entsprechende Handlung nach nationalem Recht nicht als Ordnungswidrigkeit, Straftat oder eine andere Art rechtswidriger Handlung eingestuft ist.¹⁶

Nach Art. 5 Nr. 1 der Richtlinie sind Verstöße sowohl rechtswidrige Handlungen oder Unterlassungen als auch solche, die dem Ziel oder Zweck der Vorschriften zuwiderlaufen.

Konkretisiert und einzeln aufgeführt werden diese Rechtsakte in dem Anhang¹⁷ zur Richtlinie. Dabei ist zu beachten, dass darunter auch Rechtsakte fallen, die aufgrund der genannten Rechtsakte erlassen worden sind (Art. 3 der Richtlinie).

4. Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich des HinSchG

4.1. Persönlicher Anwendungsbereich

Nach § 1 Abs. 1 HinSchG sollen natürliche Personen, „*die im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit oder im Vorfeld einer beruflichen Tätigkeit Informationen über Verstöße erlangt haben und diese an die nach diesem Gesetz vorgesehenen Meldestellen melden oder offenlegen (hinweisgebende Personen)*“ durch das Gesetz geschützt werden.

Darüber hinaus sollen nach Abs. 2 der Vorschrift auch diejenigen Personen geschützt werden, „*die Gegenstand einer Meldung oder Offenlegung sind, sowie sonstige Personen, die von einer Meldung oder Offenlegung betroffen sind.*“

4.2. Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich wird in § 2 HinSchG sehr ausführlich geregelt. Das HinSchG bezieht auch Verstöße gegen nationales Bundes- oder Landesrecht in den Schutzbereich ein. Dabei wird differenziert zwischen

16 Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. ABl. L 305 vom 26. November 2019, S. 17, Erwägungsgrund 3. Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>. Zuletzt geändert durch Art. 36 VO (EU) 2024/3015 vom 27. November.2024 (Abl. L, 2024/3015, 12. Dezember.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj>).

17 Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. ABl. L 305 vom 26. November 2019, S. 45. Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>. Zuletzt geändert durch Art. 36 VO (EU) 2024/3015 vom 27. November.2024 (Abl. L, 2024/3015, 12. Dezember.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj>).

- sämtlichen strafbewehrten Verstößen nach nationalem Recht,
- bußgeldbewehrten Verstößen nach nationalen Vorschriften, die dem Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorgane dienen, sowie
- sämtlichen – also auch solchen, die weder strafbewehrt noch bußgeldbewehrt sind – Verstößen gegen Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder sowie unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft auf den in § 2 Abs. 1 Nr. 3 HinSchG und § 2 Abs. 2 HinSchG genannten Rechtsgebieten.

5. Aspekte der Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie in ausgewählten europäischen Staaten¹⁸

5.1. Polen

Die Whistleblower-Richtlinie wurde in Polen durch das Gesetz vom 14. Juni 2024 über den Schutz von Hinweisgebern umgesetzt.¹⁹

5.1.1. Persönlicher Anwendungsbereich

Der polnische Gesetzgeber hat den Schutz von Hinweisgebern in Art. 4 der Whistleblower-Richtlinie in der Umsetzung in nationales Recht nicht ausgeweitet.

5.1.2. Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich des oben angeführten Gesetzes geht insofern über die Vorgaben der Whistleblower-Richtlinie hinaus, als er auch Verstöße gegen die finanziellen Interessen des Finanzministeriums der Republik Polen oder der lokalen Gebietskörperschaften sowie die verfassungsmäßigen Freiheiten und die Menschen- und Bürgerrechte in den Beziehungen zwischen Einzelpersonen und Behörden abdeckt.

Darüber hinaus können juristische Personen gem. Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes im Rahmen ihrer internen Meldeverfahren auch die Meldung von Verstößen gegen interne Vorschriften oder ethische Standards vorsehen, wodurch der sachliche Schutzzumfang durch eine freiwillige Entscheidung dieser juristischen Personen für sie erweitert wird.

18 Die Angaben zur Rechtslage in den anderen europäischen Staaten basieren auf Auskünften der jeweiligen Parlamentsverwaltungen.

19 Gesetzblatt, Pos. 928, polnischer Text abrufbar unter: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20240000928/O/D20240928.pdf>.

5.2. Slowakei

5.2.1. Persönlicher Anwendungsbereich

Im slowakischen Recht werden zur Präzisierung und Ergänzung der europäischen Vorgaben zum persönlichen Anwendungsbereich in Art. 4 der Whistleblower-Richtlinie zusätzlich

- die Ausübung von Rechten im Zusammenhang mit der Beteiligung an oder Verwaltung von einer juristischen Person,
- die Tätigkeit einer Person, die die Funktion eines Mitglieds eines Gremiums einer juristischen Person ausübt,
- die Tätigkeit eines Selbständigen²⁰ und
- die Ausübung von Rechten und Pflichten aus einem Vertrag, dessen Gegenstand die Lieferung von Waren und die Ausführung von Bauarbeiten oder die Erbringung einer Dienstleistung ist

genannt.

5.2.2. Sachlicher Anwendungsbereich

Das slowakische Recht geht über die europäischen Vorgaben insofern hinaus, als auch Meldungen bezüglich

- vieler Straftaten, darunter Korruption, Wirtschaftsstraftaten und Straftaten gegen die Umwelt,
- jeder Straftat mit einer Höchststrafe von mehr als zwei Jahren,
- Ordnungswidrigkeiten, deren Strafe rechnerisch ermittelt wird, und
- schwerwiegender Ordnungswidrigkeiten, bei denen ein Bußgeld von mindestens 30.000 € verhängt werden kann,

von dem nationalen Gesetz umfasst werden.

Ebenfalls umfasst das Gesetz Meldungen von „*anti social activities*“. Darunter sind Handlungen zu verstehen, die sich negativ auf die Gesellschaft auswirken, ohne aber Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu sein.

20 Im Gegensatz zur Whistleblower-Richtlinie ohne Bezug auf Artikel 49 AEUV.

5.3. Frankreich

5.3.1. Persönlicher Anwendungsbereich

Nach Art. 4 Abs. 4 lit. a der Whistleblower-Richtlinie gelten die Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern gemäß Kapitel VI auch für Mittler. Gem. Art. 5 Nr. 8 der Richtlinie sind Mittler ausschließlich natürliche Personen. Der französische Gesetzgeber hat diesen Schutz ausdrücklich auch auf juristische Personen des Privatrechts ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgedehnt. Ein Mittler ist danach *„jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts ohne Gewinnerzielungsabsicht, die gemeinnützig tätig ist und einen Hinweisgeber bei der Erstellung einer Meldung oder Offenlegung unterstützt.“*²¹

5.3.2. Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich umfasst gem. Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 2016-1691²² Informationen über

- ein Verbrechen,
- eine Straftat,
- eine Bedrohung des öffentlichen Interesses,
- einen Schaden für das öffentliche Interesse,
- eine Verletzung oder einen Versuch, eine Verletzung zu verschleiern,
 - einer von Frankreich ordnungsgemäß ratifizierten oder gebilligten internationalen Verpflichtung,
 - einer einseitigen Handlung einer internationalen Organisation auf der Grundlage einer solchen Verpflichtung,
 - des Rechts der Europäischen Union.

5.4. Schweden

In Schweden trat am 17. Dezember 2021 das Gesetz (2021:890)²³ zum Schutz von Personen, die Verstöße melden, in Kraft.

21 Art. 6-1 des Gesetzes Nr. 2016-1691. Der französische Text ist abrufbar unter: . <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000045391945/2022-09-01>.

22 Art. 6 des Gesetzes Nr. 2016-1691. Der französische Text ist abrufbar unter: . <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000045391945/2022-09-01>.

23 Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Schwedischer Text abrufbar unter: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2021890-om-skydd-for-personer-som-sfs-2021-890/>.

Der persönliche und sachliche Anwendungsbereich dieser Vorschrift geht nicht über die Vorgaben der Whistleblower-Richtlinie hinaus.

5.5. Ungarn

In Ungarn wurde die Whistleblower-Richtlinie durch das Gesetz XXV von 2023 über Beschwerden und Offenlegungen von öffentlichem Interesse und über die Regeln für Meldungen von Missständen²⁴ umgesetzt.

Der persönliche und sachliche Anwendungsbereich dieser Vorschrift geht nicht über die Vorgaben der Whistleblower-Richtlinie hinaus.

24 Gesetz XXV von 2023 über Beschwerden und Offenlegungen von öffentlichem Interesse und über die Regeln für Meldungen von Missständen. Text abrufbar unter: [2023. évi XXV. törvény - Nemzeti Jogszabálytár.](#)