



Sachstand

Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern in verschiedenen europäischen Staaten

Bertimmungen zum Schutz von Hinweisgebern in verschiedenen europäischen Staaten

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 095/19
Abschluss der Arbeit: 15. Juli 2019
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

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.	Frankreich	4
3.	Niederlande	5
4.	Norwegen	6
5.	Polen	7
6.	Vereinigtes Königreich	8

1. Einleitung¹

Der vorliegende Sachstand dient dazu, einen Überblick über die Rechtslage in den Staaten Niederlande, Norwegen, Polen, Vereinigtes Königreich und Frankreich bezüglich des Umgangs mit dem Themenkomplex „Whistleblowing“ zu geben. Die Darstellung fasst die eigenen, aktualisierten Angaben der jeweiligen Länder bezüglich des Schutzes von Hinweisgebern ohne Anspruch auf Vollständigkeit zusammen. Gegenstand der Betrachtung sind vor allem die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen zu Rechten und Pflichten von Hinweisgeber und Arbeitnehmer und zum Schutz der Hinweisgeber und deren etwaiger zivilrechtlicher oder strafrechtlicher Verantwortlichkeit.

2. Frankreich

In Frankreich ist der Begriff des Whistleblowers im *Gesetz Nr. 2016-1691 vom 9. Dezember 2016 über Transparenz, Bekämpfung der Korruption und Modernisierung des Wirtschaftslebens* in Artikel 6 legaldefiniert. Ein Hinweisgeber ist demnach eine natürliche Person, die in uneigennützigter Weise und in gutem Glauben ein Verbrechen, ein Vergehen oder Verstöße gegen andere Rechtsnormen, von denen sie persönlich Kenntnis erlangt hat, aufdeckt oder meldet. Ausgenommen von den Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern sind vertrauliche Unterlagen, die etwa unter den Geheimschutz aus Verteidigungsgründen, die ärztliche Schweigepflicht oder das Anwaltsgeheimnis fallen.

Durch dasselbe Gesetz wurde ein System zum Schutz von Hinweisgebern eingerichtet. Artikel 8 normiert etwa den Meldungsprozess. Falls der Arbeitgeber in angemessener Frist die Zulässigkeit der Meldung nicht prüft oder eine unmittelbare Gefahr oder ein irreversibler Schaden bevorstehen, darf die Meldung auch gegenüber einer Justizbehörde, einer Verwaltungsbehörde oder der Berufskammer gemacht werden. Die Meldung darf veröffentlicht werden, wenn sie nicht innerhalb von drei Monaten bearbeitet wird. Von juristischen Personen des privaten oder öffentlichen Rechts, die mehr als 50 Beschäftigte haben, bestimmten Gemeinden, staatlichen Verwaltungen, Departments und Regionen müssen geeignete Verfahren zur Entgegennahme von Meldungen durch Angestellte oder externe und freie Mitarbeiter nach den Vorgaben eines Erlasses des Conseil d'Etat eingeführt werden.

Nach Artikel 9 ist die Offenlegung der streng vertraulich zu behandelnden Identität des Hinweisgebers strafbewehrt.

Im Arbeitsgesetzbuch wurde parallel dazu Artikel L. 1132-3-3 geändert, wonach nunmehr Arbeitnehmer, die eine Meldung nach Artikel 6 bis 8 des oben genannten Gesetzes machen, aufgrund dieser Meldung nicht bestraft, entlassen oder diskriminiert werden dürfen. Auch Bewerber dürfen aufgrund einer Meldung nicht vom Einstellungsverfahren ausgeschlossen werden.

Durch oben genanntes Gesetz wurde im Strafgesetzbuch der Artikel 122-9 eingeführt, wonach ein Hinweisgeber für die Verletzung eines gesetzlich geschützten Geheimnisses nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, wenn die Offenlegung notwendig und dem Schutz der betroffenen Interessen angemessen war, das gesetzlich geregelte Meldeverfahren eingehalten worden ist und

1 Dieses Gutachten stellt eine Fortsetzung des Sachstandes WD 6 3000 – 062/19 vom 24. Mai 2019 dar.

die meldende Person die Kriterien für die Definition eines Whistleblowers nach Artikel 6 des oben genannten Gesetzes erfüllt. Sollten die Voraussetzungen für eine Rechtfertigung nicht vorliegen und sollte die gemeldete Tatsache wissentlich ganz oder teilweise unrichtig sein, so erfüllt die meldende Person den Straftatbestand des Artikel 226-10 des Strafgesetzbuches.

Durch Hinweisgeber wurden im Jahr 2010 zwei Fälle bekannt. Zum einen ging es um das Diabetes-Medikament *Mediator*, das später als Appetitzügler verkauft wurde und zu Lungenhochdruck führen konnte. Zum anderen wurde über Brustimplantate berichtet, die unter Umständen Lymphdrüsenkrebs verursachen können.

3. Niederlande

In den Niederlanden trat bereits am 1. Juli 2016 der Whistleblowers Authority Act in Kraft, der dem Schutz von Hinweisgebern und der Vermeidung von sozialem Unrecht dienen soll. Jedes Unternehmen, das mindestens 50 Beschäftigte hat, muss interne Berichtswege und Leitlinien erlassen, wie mit Hinweisen zu Verfehlungen im Unternehmen umgegangen wird (Chapter 1, § 2, Section 3). Dieses System muss die durch das Gesetz festgesetzten Ziele erfüllen.

In den Niederlanden ist eine öffentliche Stelle (Huis voor klokkenluiders, The House for Whistleblowers) aufgrund dieses Gesetzes eingerichtet worden, um einen Berichtsweg außerhalb der unternehmensinternen Mitteilungen zu eröffnen (Chapter 2, § 1, Section 3). Sie übt eine beratende Tätigkeit für die Hinweisgeber aus und begleitet sie bei weiteren Schritten (§ 2, Section 3k). Der Hinweisgeber kann sich direkt an die Stelle wenden, wenn der Arbeitgeber nicht angemessen mit dem Hinweis umgegangen ist oder ihm die interne Meldung nicht zugemutet werden kann (§ 4, Section 5). Die Einrichtung kann aber auch selbst Untersuchungen aufgrund von Hinweisen durchführen (§ 4, Section 6).

Das Gesetz sieht zwar selbst keine Sanktionen dafür vor, dass ein Unternehmen kein internes Berichtssystem einrichtet. Allerdings gibt es viele beachtliche Gründe, ein solches System einzurichten. Beispielsweise hat ein fehlendes Berichtssystem oft zur Folge, dass der Arbeitnehmer sich sofort an das House for Whistleblowers wendet, was eine umfangreiche Untersuchung zur Folge hat und eine interne Befassung mit dem Problem dann nicht mehr möglich ist. Das House for Whistleblowers hat Einsichtsrechte in interne Unterlagen und der Unternehmer ist zur Kooperation verpflichtet (§ 4b, Section 13). Bei einem strafrechtlich relevanten Sachverhalt berichtet das House for Whistleblowers an die Staatsanwaltschaft.

Da es konkrete, spezialgesetzliche Regelungen gibt, sind die Regelungen in den übrigen Rechtsgebieten wenig ausgeprägt. Nur im arbeitsrechtlichen Zusammenhang findet sich im Dutch Civil Code, Section 7, article 658C eine Normierung des Benachteiligungsverbots von Arbeitnehmern, die nach Artikel 1 (d) dem House for Whistleblowers Act Meldung gemacht haben.

4. Norwegen

Im norwegischen Recht enthält der Money Laundering Act in Kapitel 5, Abschnitte §§ 25- 28 und § 37 Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern bei Mitteilungen an die *Norwegische Behörde für die Untersuchung und Verfolgung von Wirtschafts- und Umweltstraftaten*. Insbesondere werden ein Verstoß gegen Geheimhaltungspflichten und die (auch strafrechtliche) Haftung ausgeschlossen, wenn nicht grobe Fahrlässigkeit vorliegt. Eine vergleichbare Regelung findet sich in Deutschland in § 5 des Geschäftsgeheimnisgesetzes (GeschGehG). Zudem muss das betroffene Unternehmen unter Einrichtung eines Systems zur Ermöglichung anonymer Anzeigen sicherstellen, dass dem Hinweisgeber anschließend keine Nachteile durch sein Berichten entstehen.

Ebenso enthält der Federal Undertakings Act in Abschnitt 13-5 Nr. 5 eine Regelung, nach der Finanzunternehmen es ihren Mitarbeitern ermöglichen müssen, Gesetzesverstöße intern oder extern melden zu können.

Im Arbeitsrecht findet der Working Environment Act, Chapter 2 A, Anwendung. Der Schutzbereich der Normen umfasst alle Berufsfelder im privaten wie auch im öffentlichen Sektor und soll die Berichtserstattung intern und extern, beispielsweise an Behörden, ermöglichen, sodass der Arbeitnehmer über nicht rechtskonforme Verhaltensweisen und Umstände im Unternehmen berichten kann. Die Vorschriften sind detailliert hinsichtlich der Rechte und Pflichten von Arbeitgebern und von Arbeitnehmern, die über Rechtsverstöße im Unternehmen berichten. Nachteilige Konsequenzen für den Arbeitnehmer im Zusammenhang mit einer Meldung sind ausdrücklich verboten. Leiharbeiter sind in den Kreis der geschützten Personen einbezogen. Ebenso haben Personen, die durch ihre Meldung Nachteile erlitten haben, gegen ihren Arbeitgeber einen verschuldensunabhängigen Ersatzanspruch (Section 2 A-2, Absätze 1, 3), aber auch eine Sorgfaltspflicht. Zudem trägt der Hinweisgeber die Beweislast, dass ein Handeln unter Verstoß gegen die gesetzlichen Vorschriften vorliegt (Section 2 A-1 Absätze 2, 3). Der Arbeitgeber ist angehalten, Berichtswege für die interne Meldung einzurichten, vor allem für die Unternehmensbereiche Gesundheit, Umwelt und Sicherheit. Ab fünf Arbeitnehmern im Betrieb ist er dazu verpflichtet. Eine Geheimhaltungspflicht ist ebenso normiert für die Behörden oder Stellen, die von dem missbilligten Verhalten im Unternehmen benachrichtigt werden (Section 2 A-4).

Ergänzend sind Mitteilungspflichten im Health Personnel Act, Section 19, geregelt. Danach ist medizinisches Personal verpflichtet, in Eigeninitiative übergeordneten Stellen von Umständen zu berichten, die die Gesundheit von Patienten oder Anwendern gefährden, wobei deren vertrauliche Informationen nicht weitergeleitet werden dürfen. Auch im Bereich der Seefahrt gibt es ähnliche Normierungen (Ship Labour Act, Section 2-6, 2-7).

Im Strafrecht gibt es keine Normen, die speziell auf den Schutz von Hinweisgebern ausgerichtet sind. Allerdings gibt es dem deutschen Recht (siehe § 203 StGB, GeschGehG) vergleichbare Normen, die die Offenlegung von Geschäfts- oder Staatsgeheimnissen sanktionieren (Sections 207 beziehungsweise Sections §§ 123 - 125).

Bei der Umsetzung der Normen ist festzustellen, dass Arbeitnehmer allerdings oft auf den Gebrauch der Berichtsmöglichkeit verzichten. Norwegen hat zudem die Ausweitung der Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern und engmaschigere Regulierungen am 11. Juni 2019 beschlossen. Diese sind noch nicht geltendes Recht. Sie sollen die Mitteilungsmotivation im Wirtschaftsumfeld hinsichtlich nicht rechtskonformer Unternehmenspraxis stärken. Das *Ministerium*

für *Arbeit und Soziales* möchte auch die (Handlungs-) Pflichten eines Unternehmens kodifizieren, nachdem dieses einen internen Fehlerbericht erhalten hat, bestimmte relevante Rechtsbegriffe (wie 'missbilligte Umstände' oder 'verantwortungsbewusstes Vorgehen') klärend auslegen und auch andere Personengruppen in den geschützten Bereich einbeziehen. Dies wären zum Beispiel Schüler, Patienten oder Auszubildende. Ebenso soll der Arbeitgeber sicherstellen müssen, dass der Hinweisgeber ein gutes Arbeitsumfeld hat und ihn keine Vergeltungsmaßnahmen treffen. Das Ministerium schlägt eine konkretere inhaltliche Ausarbeitung des Vergeltungsverbots vor und möchte eine verschuldensunabhängige Haftung des Arbeitgebers auf Schadensersatz einführen.

5. Polen

Das Gesetz vom 1. März 2018 zur *Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung* (Act on Counteracting Money Laundering and Terrorism Financing) verpflichtet Unternehmen (beispielsweise Banken, Finanzinstitute, Investmentgesellschaften, Kapitalgesellschaften, Immobilienmakler) zur Einführung eines anonymen Hinweisgebersystems. Als grundsätzliche Verfahrenspflicht ist die Art und Weise des Schutzes des hinweisgebenden Mitarbeiters sicherzustellen. Eine Mindestanforderung ist der Schutz vor repressiven Maßnahmen, vor Diskriminierung oder anderen Arten unfairer Behandlung. Der Arbeitgeber muss ebenso Vorkehrungen zum Schutz der personenbezogenen Daten des hinweisgebenden Mitarbeiters gemäß den Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten und bei der Offenlegung der Hinweisgeberidentität treffen.

Dasselbe Gesetz regelt in Kapitel 14 die strafrechtliche Haftung beim Unterlassen von Verdachtsmitteilungen, bei der Angabe unwahrer Tatsachen oder bei der Verschleierung von Transaktionsdaten.

Die polnische Wettbewerbs- und Verbraucherschutzbehörde (Urzad Ochrony Konkurencji i Konsumentow; UOKiK) hat zudem ein neues Projekt zur effektiven Aufdeckung und Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eingeführt. Hinweisgeber sollen dabei zur Aufdeckung herangezogen werden können. Jeder, der Kenntnis von einem Verstoß erlangt, kann Hinweisgeber sein, wobei die Meldung anonym erfolgen kann und die Behörde seine Identität nicht ermittelt. Bei Bestehen eines hinreichenden Verdachts auf eine wettbewerbsverzerrende Handlung wird nach Eingang der Meldung ein Verfahren eingeleitet.

Im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie vom 8. Juni 2016 über den *Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung* wurde im polnischen nationalen Recht das *Gesetz über die Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs* erweitert. Dort ist geregelt, dass der Erwerb, die Offenlegung oder Nutzung eines Geschäftsgeheimnisses keine unlautere Wettbewerbs-handlung darstellt, wenn die Handlung zur Aufdeckung eines Fehlverhaltens oder einer illegalen Tätigkeit erfolgt ist. Die offenlegende Person muss in der Absicht gehandelt haben, das allgemeine öffentliche Interesse zu schützen (externes Whistleblowing). Ebenso können Mitteilungen an Gewerkschaften sanktionsfrei erfolgen, wenn eine das Geschäftsgeheimnis enthaltende Information ihnen zur rechtmäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben übermittelt wird und dafür erforderlich war.

6. Vereinigtes Königreich

Für die Anwendbarkeit der gesetzlich im Employment Right Act (ERA) von 1996 geregelten Schutzvorschriften auf Hinweisgeber sind zunächst folgende Voraussetzungen für die Offenlegung von Fehlverhalten zu erfüllen: Die Offenlegung muss durch einen Arbeitnehmer erfolgen (Definition des verwendeten Terminus `worker` in Abschnitt 43K und 230). Ferner muss es eine qualifizierte Offenlegung sein. Eine qualifizierte Offenlegung beinhaltet einen Verstoß gegen geschriebenes Recht, von dessen Vorliegen und dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung der Hinweisgeber nach vernünftigem Ermessen ausgehen können muss. Zuletzt muss die Mitteilung an einen zur Entgegennahme ermächtigten Personenkreis erfolgen. Dazu gehören unter anderem der Arbeitgeber selbst, ein Rechtsberater und die jeweilige, für ein spezielles Sachgebiet besonders zuständige Behörde.

Allgemeine Regeln zum Umgang mit einer Offenlegung gibt es nicht. Da viele speziell benannte Empfängerbehörden aber öffentliche Regulierungsbehörden sind, haben diese im Zweifel interne, einzuhaltende Vorschriften.

Wenn die o.g. drei Kriterien erfüllt sind, greifen die Schutzvorschriften zugunsten des Arbeitnehmers. Sie sind vor Nachteilen durch ihren Arbeitgeber geschützt (ERA Section 47B). Der Terminus `Nachteil` ist durch die Gerichte ausgelegt worden und umfasst auch lediglich Gefahren und Nachteile durch andere Arbeitnehmer, es sei denn, der Arbeitgeber hätte sie verhindern können. Außerdem muss der Nachteil kausal zumindest teilweise auf der Offenlegung beruhen. Allerdings darf ein neuer Arbeitgeber davon absehen, einen Hinweisgeber in seinen Betrieb einzustellen. Zudem ist eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses von mehr als zwei Jahre beschäftigten Arbeitnehmern generell unwirksam, wenn diese (unter anderem) auf eine durch Gesetz geschützte Offenlegung gestützt ist. Die Schadensersatzansprüche des Hinweisgebers sind dann, im Gegensatz zu Ansprüchen bei anderen ungerechtfertigten Kündigungen, nicht begrenzt. Der Terminus `Arbeitgeber` ist hier jedoch enger auszulegen als für die Einbeziehung in den allgemeinen Schutzbereich des ERA notwendig ist. Sogenannte Vertraulichkeitsklauseln in Arbeitsverträgen sind zudem unwirksam, wenn sie darauf ausgerichtet sind, eine Mitteilungsmöglichkeit einzuschränken oder auszuschließen.

Im Straf- und Strafprozessrecht gelten allgemeine Normen wie die Section 170 der Data Protection Act von 2018 (rechtswidrige Beschaffung personenbezogener Daten) nicht ausschließlich für Whistleblower. Jede Person kann Täter sein. Allerdings können sich Hinweisgeber in der Regel durch das Vorliegen eines `öffentlichen Interesses` rechtfertigen, womit eine Strafbarkeit nach dieser Norm entfällt. In den Richtlinien der Staatsanwaltschaft sind einige Beispiele für das Vorliegen `öffentlichen Interesses` niedergelegt, die auch für Hinweisgeber von Bedeutung sein können, sollten sie sich beispielsweise mit ihrer Offenlegung an Journalisten gewandt haben. Dies steht im Zusammenhang mit der Meinungs- und Pressefreiheit und rechtfertigt den Hinweisgeber beispielsweise bei der Offenlegung einer Straftat, einer Pflichtverletzung oder wenn gerade die Aufdeckung solcher Umstände verhindert werden soll.

In der Umsetzung des Hinweisgeberschutzes sind vor allem die Vertraulichkeitsklauseln in Arbeitsverträgen im Fokus, da diese immer noch oft widerrechtlich eingesetzt werden. Es wird diskutiert, die Polizei ebenfalls zu einer Behörde zu erklären, an die jederzeit unter allen Umständen eine Offenlegung erfolgen kann. Seit April 2017 sind die Annahmestellen für Offenlegungen zudem verpflichtet, Jahresberichte über die an sie gegebenen Informationen und die daraufhin

ergriffenen Maßnahmen zu verfassen. Ebenso soll die Frist für die Geltendmachung von Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis verlängert werden. Dies prüft die Law Commision derzeit.
