



---

*Rechtsausschuss*

---

**2016/2224(INI)**

23.6.2017

## **ENTWURF EINES BERICHTS**

über legitime Maßnahmen zum Schutz von Informanten, die aus Gründen des öffentlichen Interesses vertrauliche Informationen über Unternehmen und öffentliche Einrichtungen offenlegen  
(2016/2224(INI))

Rechtsausschuss

Berichterstatlerin: Virginie Rozière

## INHALT

	<b>Seite</b>
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	3
BEGRÜNDUNG .....	8
ANHANG: LISTE DER EINRICHTUNGEN UND PERSONEN, VON DENEN DIE BERICHTERSTATTERIN BEITRÄGE ERHALTEN HAT .....	9

## ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zu legitimen Maßnahmen zum Schutz von Informanten, die aus Gründen des öffentlichen Interesses vertrauliche Informationen über Unternehmen und öffentliche Einrichtungen offenlegen (2016/2224(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 2,
- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere Artikel 11,
- unter Hinweis auf die Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 25. November 2015 zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung<sup>1</sup>,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 6. Juli 2016 zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung (TAXE 2)<sup>2</sup>,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 23. Oktober 2013 zu organisiertem Verbrechen, Korruption und Geldwäsche: Empfohlene Maßnahmen und Initiativen<sup>3</sup>,
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 6. Juni 2011 über die Korruptionsbekämpfung in der EU (COM(2011)0308),
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 5. Juli 2016 über weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (COM(2016)0451),
- unter Hinweis auf den G20-Antikorruptionsaktionsplan und insbesondere den Leitfaden für eine Gesetzgebung zum Schutz von Informanten,
- unter Hinweis auf den Bericht der OECD vom März 2016 mit dem Titel „Verpflichtung zum wirksamen Schutz von Informanten“,
- unter Hinweis auf die Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten zum Abschluss ihrer Initiativuntersuchung OI/1/2014/PMC über die Meldung von Missständen („Whistleblowing“),
- unter Hinweis auf die Empfehlung CM/Rec(2014)7 des Ministerkomitees des Europarats

---

<sup>1</sup> Angenommene Texte, P8\_TA(2015)0408.

<sup>2</sup> Angenommene Texte, P8\_TA(2016)0310.

<sup>3</sup> ABl. C 208 vom 10.6.2016, S. 89.

vom 30. April 2014 zum Schutz von Informanten („Whistleblowern“),

- unter Hinweis auf den Grundsatz 4 der Empfehlung der OECD über die Verbesserung ethischer Verhaltensregeln im öffentlichen Dienst,
  - gestützt auf Artikel 52 seiner Geschäftsordnung,
  - unter Hinweis auf den Bericht des Rechtsausschusses sowie auf die Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, des Haushaltskontrollausschusses, des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, des Ausschusses für Kultur und Bildung, des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (A8-0000/2017),
- A. in der Erwägung, dass die Europäische Union sich die Achtung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zum Ziel gesetzt hat und ihren Bürgerinnen und Bürgern in diesem Sinne die freie Meinungsäußerung garantiert;
  - B. in der Erwägung, dass Transparenz und Bürgerbeteiligung Teil der Entwicklungen und Herausforderungen sind, denen sich Demokratien im 21. Jahrhundert gegenübersehen;
  - C. in der Erwägung, dass Informanten eine wichtige Rolle dabei spielen, illegale oder verwerfliche Handlungen zu melden, die dem öffentlichen Interesse schaden;
  - D. in der Erwägung, dass mehrere bekannt gewordene Fälle von Informanten gezeigt haben, dass deren Handlungen es ermöglichen, der Öffentlichkeit und den politischen Behörden ernsthafte Missstände zur Kenntnis zu bringen; in der Erwägung, dass daraufhin Maßnahmen zur Korrektur solcher Missstände vorgenommen wurden;
  - E. in der Erwägung, dass die Handlungen von Informanten sich in vielen Bereichen als nützlich erwiesen haben, etwa im Bereich der öffentlichen Gesundheit, der Besteuerung, der Umwelt, des Verbraucherschutzes, der Bekämpfung der Korruption und der Achtung der sozialen Rechte;
  - F. in der Erwägung, dass Informanten in zahlreichen Fällen Repressalien, Einschüchterungen und Druckversuchen ausgesetzt sind, durch die sie daran gehindert oder davon abgebracht werden sollen, Meldung zu erstatten, oder die als Vergeltung für bereits erstattete Meldungen eingesetzt werden;
  - G. in der Erwägung, dass der Schutz von Informanten in mehreren Mitgliedstaaten nicht sichergestellt ist, wohingegen andere Mitgliedstaaten fortgeschrittene Schutzprogramme für Informanten eingeführt haben; in der Erwägung, dass dies einen fragmentierten Schutz von Informanten in Europa zur Folge hat, wodurch sie Schwierigkeiten haben, ihre Rechte und die Modalitäten für die Meldungserstattung in Erfahrung zu bringen, und dass dies zu Rechtsunsicherheit in grenzüberschreitenden Situationen führt;
  - H. in der Erwägung, dass die Kommission keine angemessenen rechtlichen Maßnahmen für den wirksamen Schutz von Informanten in der Union vorgelegt hat;
  - I. in der Erwägung, dass das Europäische Parlament wiederholt den Schutz von Informanten

in der Union gefordert hat;

- J. in der Erwägung, dass es durch internationale Organisationen wie dem Europarat und der OECD sowie durch die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bewährte Grundsätze gibt;

### ***Rolle von Informanten und Notwendigkeit, diese zu schützen***

1. fordert die Kommission auf, vor Ende dieses Jahres einen horizontalen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, mit dem Informanten in der Europäischen Union wirksam geschützt werden; betont, dass es derzeit mehrere Rechtsgrundlagen gibt, die es der Union ermöglichen, in dieser Hinsicht zu handeln; fordert die Kommission auf, diese Möglichkeiten zu prüfen, um ein kohärentes und wirksames Instrument vorzuschlagen;
2. versteht unter Informanten Personen, die rechtswidrige, unlautere oder gegen das öffentliche Interesse gerichtete Handlungen in Verbindung mit ihrem Beschäftigungsverhältnis, sei dies im öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft, im Rahmen eines Vertragsverhältnisses oder einer Gewerkschafts- oder Verbandstätigkeit, melden oder Informationen hierzu offenlegen;
3. ist der Auffassung, dass Informationen über Handlungen zum Nachteil des öffentlichen Interesses Korruptionstatbestände, Interessenkonflikte, illegale Nutzung öffentlicher Mittel, Bedrohungen für die Umwelt, die Gesundheit, die öffentliche Sicherheit, die nationale Sicherheit und den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten, Steuerumgehung, Verletzungen von Arbeitnehmer- und anderen sozialen Rechten sowie Menschenrechtsverletzungen einschließen, ohne sich darauf zu beschränken;
4. betont, dass die Rolle, die Informanten bei der Offenlegung schwerwiegender Verletzungen des öffentlichen Interesses spielen, seit mehreren Jahren aufs Neue bekräftigt wird, und dass sie sich als eine wesentliche Quelle für den investigativen Journalismus und eine unabhängige Presse erwiesen haben;
5. nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass Informanten in mehreren Mitgliedstaaten weiterhin zivil- und strafrechtlich verfolgt werden, während die Mittel für ihre Verteidigung, ihre Betreuung und ihren Schutz fehlen oder die vorhandenen Mittel unwirksam sind; stellt zudem fest, dass die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu Rechtsunsicherheit und ungleicher Behandlung führen;
6. bekräftigt, dass der Schutz von Informanten von grundlegender Bedeutung dafür ist, dass die Befugnisse der Europäischen Union ordnungsgemäß ausgeübt werden;
7. fordert die Mitgliedstaaten auf, die positive Rolle von Informanten zu fördern, insbesondere durch Sensibilisierungskampagnen;

### ***Meldemechanismus***

8. stellt fest, dass eines der Hindernisse für Informanten der Mangel an klar festgelegten Mitteln zur Erstattung von Meldungen ist; betont, dass dieser Mangel viele Informanten dazu bringt, Missstände zu verschweigen; ist besorgt, dass Informanten Repressalien oder Druck ausgesetzt sein könnten, falls sie sich innerhalb ihrer Organisation an die falsche

Person oder an die falsche Einheit wenden;

9. betont, dass die Glaubwürdigkeit und die Gültigkeit einer Meldung teilweise anhand der Art und Weise zu beurteilen sein müssen, in der die Meldung erstattet wurde; ist der Auffassung, dass ein kohärentes System eingerichtet werden sollte, das es ermöglicht, sowohl innerhalb als auch außerhalb einer Organisation Meldung zu erstatten;
10. fordert die Kommission auf, ein mehrstufiges System zu prüfen, das es ermöglicht, sowohl innerhalb als auch außerhalb einer Organisation Meldung zu erstatten; betont, dass zu diesem Zweck klare Verfahren festgelegt werden sollten; ist der Auffassung, dass Arbeitgeber dazu angeregt werden sollten, interne Meldeverfahren einzuführen, und dass es in jeder Organisation eine für die Entgegennahme von Meldungen zuständige Person geben sollte; ist der Ansicht, dass die Arbeitnehmervertreter an der Ernennung dieser Person beteiligt sein sollten;
11. ist der Auffassung, dass Informanten vor allem auf die internen Meldemechanismen der Organisation zurückgreifen oder sich an die zuständigen Behörden wenden sollten; betont jedoch, dass es in Ermangelung einer positiven Reaktion vonseiten der Organisation, im Falle einer Gefahrensituation für den Informanten oder im Falle der Dringlichkeit, Informationen bekanntzugeben, Informanten möglich sein muss, sich an nichtstaatliche Organisationen oder an die Presse zu wenden;
12. ist der Ansicht, dass die Tatsache, außerhalb der Organisation Meldung zu erstatten, ohne zuvor eine interne Phase zu durchlaufen, kein Grund dafür sein darf, eine Meldung für ungültig zu erklären, einen Informanten zu belangen oder ihm Schutz zu verweigern;

#### ***Im Falle einer Meldungserstattung gewährter Schutz***

13. ist besorgt über die Gefahren, denen Informanten am Arbeitsplatz ausgesetzt sind, insbesondere die Gefahr direkter oder indirekter Repressalien durch den Arbeitgeber oder durch Personen, die für ihn arbeiten oder in seinem Namen handeln; betont, dass solche Repressalien in der Regel zu Ausgrenzung, zur Verlangsamung oder zum Stillstand des Karriereverlaufs oder gar zur Entlassung sowie zu Mobbing führen; betont, dass Informanten durch derartige Vergeltungsmaßnahmen in ihrem Handeln gehemmt werden; hält es für notwendig, dass Schutzmaßnahmen gegen diese destabilisierenden Vorgehensweisen eingeführt werden; ist der Auffassung, dass für Repressalien Strafen und wirksame Sanktionen auferlegt werden sollten; betont, dass, sobald eine Person als Informant anerkannt wird, die Maßnahmen, die gegen diese Person ergriffen wurden, beendet werden sollten;
14. ist besorgt über das Phänomen der SLAPP-Verfahren („strategic lawsuit against public participation“, „strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung“), die darin bestehen, rechtliche Schritte gegen einen Informanten einzuleiten oder anzudrohen, nicht um ihn verurteilen zu lassen, sondern um ihn zur Selbstzensur oder in den finanziellen, moralischen und psychischen Ruin zu treiben;
15. weist auf die Gefahr einer straf- oder zivilrechtlichen Verfolgung hin, mit der Informanten rechnen müssen; betont, dass diese im Prozessfall oft die schwächere Partei sind; hält es für notwendig, in Bezug auf Repressalien gegen und Druckausübung auf Informanten eine Umkehrung der Beweislast vorzusehen; ist der Ansicht, dass während des gesamten

Verfahrens Vertraulichkeit sichergestellt sein muss;

16. ist der Auffassung, dass Informanten, die über die Möglichkeit verfügen, anonym Meldung zu erstatten, dadurch darin bestärkt werden, Informationen weiterzuleiten, die sie andernfalls nicht geteilt hätten; betont, dass in diesem Zusammenhang klar formulierte Mittel zur anonymen Meldung anzuwenden sind;
17. betont, dass einer Person nicht der Schutz entzogen werden darf, weil sie Tatsachen falsch eingeschätzt hat oder die wahrgenommene Bedrohung für das öffentliche Interesse nicht eingetreten ist, sofern diese Person zum Zeitpunkt der Meldung stichhaltige Gründe dafür hatte, an die Richtigkeit der Behauptung zu glauben;

### ***Betreuung von Informanten***

18. unterstreicht die Rolle der Gewerkschaften, Informanten bei ihren Vorhaben innerhalb ihrer Organisation zu betreuen und zu unterstützen;
19. betont, dass Informanten neben beruflichen Risiken auch psychischen und finanziellen Risiken ausgesetzt sind; ist der Auffassung, dass psychologische Unterstützung vorgesehen werden sollte, dass den Informanten, die dies beantragen, juristische Beihilfe gewährt werden sollte, dass den Informanten, die den Bedarf danach ordnungsgemäß begründen, finanzielle Unterstützung gewährt werden sollte, und dass eine Entschädigung im Falle eines nachgewiesenen Berufsschadens als Vorsichtsmaßnahme für den Fall eines Zivilverfahrens vorgesehen werden sollte;
20. fordert die Mitgliedstaaten auf, eine unabhängige Stelle einzurichten, die Meldungen entgegennimmt, deren Glaubwürdigkeit prüft und Informanten bei ihren Vorhaben beratend zur Seite steht, insbesondere in Ermangelung einer positiven Reaktion vonseiten ihrer Organisation;
21. fordert die Kommission auf, Vorschläge für die Einrichtung einer ähnlichen Stelle auf europäischer Ebene zu unterbreiten, um die Maßnahmen der Mitgliedstaaten, insbesondere in grenzüberschreitenden Situationen, zu koordinieren; ist der Auffassung, dass diese europäische Einrichtung ebenfalls in der Lage sein sollte, Meldungen entgegenzunehmen, deren Glaubwürdigkeit zu prüfen und Informanten beratend zur Seite zu stehen, wenn die diesen vonseiten der Mitgliedstaaten entgegengebrachte Reaktion nachweislich unangemessen ist; ist der Ansicht, dass das Mandat der Europäischen Bürgerbeauftragten ausgeweitet werden könnte, damit diese Funktion erfüllt wird;
22. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschliebung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

## BEGRÜNDUNG

Seit mehreren Jahren wird die zentrale Rolle, die Informanten bei der Enthüllung schwerwiegender Verstöße gegen das öffentliche Interesse spielen, durch eine Reihe von Skandalen in so unterschiedlichen Bereichen wie der öffentlichen Gesundheit, der Umwelt oder der Steuerflucht hervorgehoben. Der Schutz von Informanten ist heutzutage eines der wichtigsten Mittel, das öffentliche Interesse zu wahren und ethisches und verantwortungsbewusstes Verhalten in öffentlichen und privaten Institutionen zu fördern. Die angebotenen Schutzmaßnahmen sind jedoch, soweit sie existieren, noch immer weitgehend unzureichend und zu zersplittert, um einen kohärenten Rahmen innerhalb der Europäischen Union zu schaffen, in der sich die Maßnahmen derzeit auf branchenspezifische Schutzmaßnahmen beschränken.

Die Berichterstatterin ist der Auffassung, dass die Europäische Union mittels eines horizontalen Gesetzgebungsinstruments im Einklang mit ihren Zielen mit Blick auf Demokratie, Meinungsvielfalt und Meinungsfreiheit handeln sollte. Der Kommission stehen mehrere Rechtsgrundlagen zur Verfügung, um ein solches Instrument vorzuschlagen, weshalb sie sich so bald wie möglich damit befassen sollte.

Zum Schutz von Informanten sind bereits zahlreiche internationale Standards entwickelt worden. Eine europäische Gesetzgebung sollte sich daher auf diese Standards stützen. Im Einklang mit diesen Standards sollte die Begriffsbestimmung des Informanten möglichst weit gefasst sein, damit möglichst viele Situationen abgedeckt und somit sowohl Personen, die in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst tätig sind, aber auch Berater oder Selbstständige geschützt werden. Darüber hinaus darf sie nicht nur auf die Meldung rechtswidriger Handlungen beschränkt sein, sondern muss auch die Enthüllung von Verstößen gegen das öffentliche Interesse umfassen. Innerhalb von Organisationen sollten klare Meldemechanismen eingerichtet werden, die es ermöglichen, intern Meldung zu erstatten. Dies darf jedoch nicht das einzige Mittel sein, und es muss die Meldung an eine unabhängige Einrichtung oder an die Öffentlichkeit zulässig sein. Auf europäischer Ebene sollte eine Stelle eingerichtet werden, die sich speziell der Beratung, der Orientierungshilfe und der Entgegennahme von Meldungen von Missständen widmet.

Damit jene, die sich zur Meldung entscheiden, bestmöglich geschützt werden, sollte der Schutz der Vertraulichkeit sichergestellt werden, während gleichzeitig die Umkehr der Beweislast eingeführt werden sollte. Schließlich würde mit einer finanziellen und psychologischen Unterstützung sowie einer Kompensation für erlittene Schäden das Instrument vervollständigt, wobei zudem wirksame Sanktionen gegen diejenigen, die Informanten zum Schweigen bringen wollen, eingeführt werden sollten.



## **ANHANG: LISTE DER EINRICHTUNGEN UND PERSONEN, VON DENEN DIE BERICHTERSTATTERIN BEITRÄGE ERHALTEN HAT**

Das folgende Verzeichnis wurde auf rein freiwilliger Basis unter alleiniger Verantwortung der Berichterstatterin erstellt. Die Berichterstatterin hat im Zuge der Vorbereitung des Berichts dieses Berichtsentwurfs Beiträge von folgenden Einrichtungen oder Personen erhalten:

<b>Einrichtung bzw. Person</b>
UNI Europa
FIRST-CISL
European Federation of Journalists
Eurocadres
Transparency International France
Transparency International
Finnish trade union representation to the EU
CCI Paris-Ile de France
Ascent-EU – Good Governance, Anti-Corruption & Rule of Law Consultant
CADRES CFDT
EBU
Brussels Office of the Swedish Trade Unions
Finnish trade union representation to the EU