



Brüssel, den 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den
Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden**

{COM(2018) 218 final} - {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Mindeststandards für den Schutz von Personen, die Verstöße in bestimmten Bereichen des EU-Rechts melden

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Der mangelnde Hinweisgeberschutz in der EU beeinträchtigt die wirksame Durchsetzung des EU-Rechts. Während die europäischen und einzelstaatlichen Überwachungsmechanismen und Durchsetzungsbehörden durch bestimmte EU-Maßnahmen (z. B. durch die Schaffung von EU-Agenturen, die Unterstützung der einzelstaatlichen Justizsysteme usw.) gestärkt werden, bleibt die wirksame Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Verstößen gegen das EU-Recht eine Herausforderung. In einigen Bereichen bereitet die Aufdeckung von Verstößen gegen das EU-Recht, die dem öffentlichen Interesse schaden können, Probleme, da die Sammlung von Beweismitteln schwierig ist. Meldungen von Hinweisgebern mit Insiderzugang zu solchen Beweismitteln können in solchen Fällen von entscheidender Bedeutung sein. Wenn für Hinweisgeber ein Umfeld geschaffen wird, in dem sie sich sicher genug fühlen, um Verstöße zu melden, können Durchsetzungsmaßnahmen gefördert werden und ihre Wirksamkeit kann verbessert werden. In den letzten Jahren hat der EU-Gesetzgeber erkannt, dass im Rahmen der Durchsetzung des EU-Rechts der Hinweisgeberschutz notwendig ist, und hat verschiedene Schutzelemente und Meldekanäle in einigen sektorspezifischen EU-Rechtsakten eingeführt. Der Schutz ist jedoch noch immer sehr beschränkt und nur in bestimmten Bereichen vorhanden; er erstreckt sich nicht auf alle Schlüsselbereiche, in denen ein unzureichender Hinweisgeberschutz zu unzureichenden Meldungen von Verstößen gegen das EU-Recht führt, die zu schweren Schäden des öffentlichen Interesses führen können. Auf ähnliche Weise bieten die meisten Mitgliedstaaten lediglich fragmentierten Schutz auf unterschiedlichem Niveau. Der Mangel eines ausreichenden und einheitlichen Schutzes auf europäischer und nationaler Ebene führt zu unzureichenden Meldungen durch Hinweisgeber, was wiederum „verpasste Chancen“ bei der Aufdeckung und der Prävention von Verstößen gegen das EU-Recht nach sich zieht und die Wirksamkeit seiner Durchsetzung schwächt.

Was soll diese Initiative erreichen?

Das allgemeine Ziel besteht darin, gegen die unzureichende Meldung von Verstößen gegen das EU-Recht vorzugehen, die zu schwerwiegenden Schäden des öffentlichen Interesses in Bereichen führen, in denen ein starker Hinweisgeberschutz erheblich dazu beitragen kann, dass solche Schäden aufgedeckt und vermieden werden sowie davor abgeschreckt wird.

Die **spezifischen** Ziele lauten wie folgt: (i) Stärkung des Hinweisgeberschutzes und Vermeidung von Vergeltungsmaßnahmen; (ii) Schaffung von Rechtsklarheit und -sicherheit und (iii) Unterstützung von Sensibilisierungsmaßnahmen und Vorgehen gegen soziokulturelle Faktoren, die zu unzureichenden Meldungen von Missständen führen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die EU muss handeln und einen Hinweisgeberschutz in den Bereichen einführen, in denen i) die Durchsetzung gestärkt werden muss, ii) unzureichende Meldungen durch Hinweisgeber ein Schlüsselfaktor sind, der die Durchsetzung beeinträchtigt und iii) Verstöße gegen EU-Recht zu schweren Schäden des öffentlichen Interesses führen können. Nach diesen Kriterien ist Hinweisgeberschutz notwendig, um die Durchsetzung der Rechtsvorschriften in den folgenden Bereichen zu stärken: (i) Vergabe öffentlicher Aufträge; (ii) Finanzdienstleistungen, Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; (iii) Produktsicherheit; (iv) Verkehrssicherheit; (v) Umweltschutz; (vi) nukleare Sicherheit; (vii) Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Gesundheit und Wohlergehen der Tiere; (viii) öffentliche Gesundheit; (ix) Verbraucherschutz; (x) Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten und Sicherheit von Netzwerken und Informationssystemen. Dies gilt mit Blick auf ihre negativen Auswirkungen auf die ordnungsgemäße Funktionsweise des Binnenmarkts auch für Verstöße gegen die EU-Wettbewerbsvorschriften, Verstöße, die sich gegen die finanziellen Interessen der EU richten, sowie die Vermeidung von Körperschaftssteuern. Ein unzureichender Schutz für Hinweisgeber in einem Land kann nicht nur die Funktionsweise der EU-politischen Maßnahmen dort negativ beeinflussen, sondern auch auf andere Länder und die EU insgesamt übergreifen. Ein ungleicher Hinweisgeberschutz in der EU beeinträchtigt die einheitlichen Wettbewerbsbedingungen, die notwendig sind, damit der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktioniert und Unternehmen ihre Tätigkeiten in einem gesunden kompetitiven Umfeld ausführen können. Insbesondere unentdeckte Korruption und unentdeckter Betrug im öffentlichen Auftragswesen führen zu Kostensteigerungen für Unternehmen, Verzerrungen des Wettbewerbs und einer Abnahme der Attraktivität für Investitionen. Wenn aggressive Steuerplanung durch Unternehmen, denen die Vermeidung ihres gerechten Steueranteils gelingt, unentdeckt bleibt, werden die Bedingungen zwischen den Mitgliedstaaten verzerrt und den Mitgliedstaaten und der EU insgesamt entgehen Steuereinnahmen (z. B. Luxleaks). Weitere übergreifende Auswirkungen bestehen in grenzüberschreitenden Risiken aufgrund von Rechtsakten, die den Wettbewerb verzerren, von unsicheren Produkten, Lebensmittel- und Futtermittelerzeugnissen, die auf den Binnenmarkt gebracht werden, und von Umweltverschmutzung oder in Risiken für die nukleare Sicherheit, die öffentliche Gesundheit, Gesundheit und das Wohlergehen der Tiere, den Verbraucherschutz, Schutz der Privatsphäre und personenbezogenen Daten, die Sicherheit von Netzwerken und Informationssicherheit und Verkehrssicherheit in einem Mitgliedstaat, die auf andere Mitgliedstaaten übergreifen, und in einem lückenhaften Schutz von Hinweisgebern in grenzüberschreitenden Fällen, die Gefahr laufen, durch das Netz zu fallen. Das Ungleichgewicht im Schutzniveau kann nur durch EU-Maßnahmen bekämpft werden, indem durch Mindeststandards bei der Harmonisierung ein einheitlich hohes Schutzniveau in der EU sichergestellt wird. Darüber hinaus können die bestehenden Vorschriften zum Hinweisgeberschutz in sektorspezifischen Unionsrechtsakten nur im Wege von EU-Maßnahmen in Einklang gebracht werden.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

- **Option 1:** Beibehaltung des Status quo;
- **Option 2:** Empfehlung der Kommission mit Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu Schlüsselementen des Hinweisgeberschutzes, ergänzt durch flankierende Maßnahmen zur Unterstützung der einzelstaatlichen Behörden;
- **Option 3:** Richtlinie zur Einführung eines Hinweisgeberschutzes im Bereich der finanziellen Interessen der Union, ergänzt durch eine Mitteilung zur Schaffung von Rahmenbedingungen auf EU-Ebene, einschließlich flankierender Maßnahmen zur Unterstützung der einzelstaatlichen Behörden;
- **Option 4:** Richtlinie zur Einführung des Hinweisgeberschutzes in bestimmten Bereichen des EU-Rechts;
- **Option 4 Unteroption 1:** Richtlinie gemäß Option 4, ergänzt durch eine Mitteilung zur Schaffung von Rahmenbedingungen auf EU-Ebene, einschließlich flankierender Maßnahmen zur Unterstützung der einzelstaatlichen Behörden. Dies ist die **bevorzugte Option**.

Wer unterstützt welche Option?

Nur wenige der befragten Interessenträger (einzelstaatliche Behörden) sind der Meinung, dass eine nicht rechtsetzende Option der Problemstellung und deren Ursachen vollständig Rechnung tragen würde. Bei den Unternehmensverbänden wurden in der Hälfte der Antworten auf die öffentliche Konsultation der Kommission verbindliche EU-Mindeststandards unterstützt, während in der anderen Hälfte einzelstaatliche Standards oder der Status quo als ausreichend empfunden wurden. Die große Mehrheit der Antwortenden sowie die Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und das Europäische Parlament (Entschließung vom Oktober 2017) vertreten die Auffassung, dass ein umfassender EU-Rechtsrahmen zum Hinweisgeberschutz als Option zu bevorzugen ist.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option bringt wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Vorteile. Sie trägt dazu bei,

Betrug und Korruption im Zusammenhang mit dem EU-Haushalt aufzudecken (das aktuelle Verlustrisiko für Einnahmen wird geschätzt auf 179 bis 256 Mrd. EUR). Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens werden die Vorteile eines wirksamen Hinweisgeberschutzes in der EU auf 5,8 bis 9,6 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt. Die bevorzugte Option trägt auch zur Bekämpfung von Steuervermeidung bei. Gewinnverschiebungen führen für die Mitgliedstaaten und die EU zu entgangenen Steuereinnahmen von schätzungsweise 50 bis 70 Mrd. EUR. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass sich weitreichende gesellschaftliche Auswirkungen positiv auf Menschen und Unternehmen auswirken. Die Einführung eines starken Hinweisgeberschutzes wird die Arbeitsbedingungen von 40 % der EU-Arbeitnehmer verbessern, die andernfalls keinen Schutz hätten (etwa 60 Mio. Arbeitnehmer). Er wird die Integrität und Transparenz des privaten und öffentlichen Sektors verbessern und zu einem fairen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt beitragen. Auch wenn die Vorteile nicht zu quantifizieren sind, gibt es Hinweise darauf, dass Hinweisgeber dazu beitragen, Fahrlässigkeit und Fehlverhalten mit schwerwiegenden Folgen zu vermeiden, unter anderem für den Umweltschutz, die Produkt-, Lebensmittel- und Verkehrssicherheit, den Verbraucherschutz und die öffentliche Gesundheit.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Die Durchführungskosten (d. h. die Kosten für die Erfüllung der Pflicht, interne Meldekanäle zu schaffen, und die damit verbundenen Kosten) werden wie folgt zusammengefasst:

- Für den öffentlichen Sektor belaufen sich die Gesamtkosten auf einmalig 204,9 Mio. EUR und jährlich auf 319,9 Mio. EUR.
- Für den privaten Sektor (mittlere und große Unternehmen) belaufen sich die geplanten Gesamtkosten auf einmalig 542,9 Mio. EUR und jährlich auf 1016,7 Mio. EUR.
- Die Gesamtkosten für den öffentlichen und den privaten Sektor belaufen sich auf 1312,4 Mio. EUR.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Die bevorzugte Option hat lediglich mittlere und große Unternehmen zum Gegenstand und birgt keine erheblichen Kosten; die (einmaligen) Durchführungskosten belaufen sich schätzungsweise auf 1374 EUR und die durchschnittlichen jährlichen Betriebskosten auf 1054,6 EUR (dies beinhaltet die Kosten für jährliche Schulungen der Mitarbeiter, die nicht in jedem Fall erforderlich sind). Bei der bevorzugten Option werden kleine Unternehmen und Kleinstunternehmen von der Pflicht entbunden, interne Meldekanäle einzurichten (mit Ausnahme derer im Bereich der Finanzdienstleistungen oder derer, die anfällig für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind und für die die Mitgliedstaaten dies infolge einer Risikobewertung auf Grundlage der Art der Tätigkeiten der Unternehmen und auf Grundlage von Risikostufen vorschreiben).

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Die Kostensteigerung aufgrund der Ausgaben für die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen für die bevorzugte Option wird auf 34 Mio. EUR (etwa 15 Mio. EUR höher als im Basisszenario) geschätzt.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Bei dieser Option werden die Grundrechte gefördert (insbesondere die freie Meinungsäußerung und faire Arbeitsbedingungen), die Meldeanforderungen werden verschärft, und es wird vor Verstößen gegen die Grundrechte im Rahmen der Umsetzung des EU-Rechts abgeschreckt.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Durchführungsbericht und einen Bewertungsbericht, jeweils (spätestens) zwei und sechs Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung.