



Brüssel, den 14. Dezember 2018
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Absender:	Juristischer Dienst
Empfänger:	Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit"
Betr.:	Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Vorschlag zum Schutz von Hinweisgebern) – Rechtsgrundlage

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 23. April 2018 den oben genannten Gesetzgebungsvorschlag veröffentlicht.² Durch die vorgeschlagene Richtlinie soll erreicht werden, dass in den Mitgliedstaaten Mindeststandards für den Schutz von Hinweisgebern³, die im beruflichen Kontext Fehlverhalten im Zusammenhang mit dem Unionsrecht melden oder offenlegen, festgelegt werden. Mit diesem Vorschlag reagiert die Kommission auf wiederholte Aufforderungen seitens des Europäischen Parlaments⁴, eine horizontale Gesetzgebungsinitiative zum Schutz von Hinweisgebern im öffentlichen und privaten Sektor in der gesamten EU vorzulegen.
2. Der Unionsgesetzgeber hat sich bislang dafür entschieden, von Sektor zu Sektor vorzugehen, indem in etliche sektorspezifische Unionsrechtsakte spezifische Bestimmungen über die Meldung von Verstößen eingefügt wurden. Diese Rechtsakte sind in Teil 2 des Anhangs des Richtlinienvorschlags aufgeführt. Ziel des Vorschlags ist es, einen stärker horizontal ausgerichteten Ansatz zu verfolgen und die vorerwähnten spezifischen Bestimmungen, die weiterhin gültig bleiben (siehe Artikel 1 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags), zu ergänzen. Deshalb bewirken die im Richtlinienvorschlag enthaltenen horizontalen Mindestvorschriften keine formelle Änderung der Rechtsakte der Union, die bereits Vorschriften zur Meldung von Verstößen enthalten.
3. Der Vorschlag wurde bisher von der Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" in ihren Sitzungen im September, Oktober und November 2018 geprüft. Mehrere Delegationen baten um ein Gutachten des Juristischen Dienstes zu den vorgeschlagenen mehreren Rechtsgrundlagen (insgesamt 17⁵). Der Vorsitz der vorgenannten Gruppe hat den Juristischen Dienst in der Sitzung vom 5. November 2018 um ein Gutachten zur Rechtsgrundlage des Vorschlags ersucht. Mit dem vorliegenden Gutachten wird diesem Ersuchen entsprochen.

² Dok. 8713/18 und 8713/18 ADD 1.

³ In der englischen Fassung wird im verfügbaren Teil des Vorschlags nicht der Begriff "*whistleblowers*", sondern folgende beschreibende Definition verwendet: "*persons working in the private and public sector who acquired information on breaches in a work-related context (...)*" [Anm. des Übers.: in der deutschen Fassung wird durchgängig der Begriff "Hinweisgeber" verwendet, so auch in dieser beschreibenden Definition: "*Hinweisgeber, die im privaten oder im öffentlichen Sektor tätig sind und im beruflichen Kontext Informationen über Verstöße erlangt haben*"]. Siehe beispielsweise Artikel 2 Absatz 1. Im vorliegenden Gutachten wird in der englischen Fassung der Kürze halber "*whistleblowers*" (Hinweisgeber) verwendet.

⁴ Siehe Begründung zum Kommissionsvorschlag, S. 2

⁵ Die Kommission schlägt folgende Rechtsgrundlagen vor: Die Artikel 16, 33, 43, 50, Artikel 53 Absatz 1, die Artikel 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 und Artikel 325 Absatz 4 AEUV sowie Artikel 31 Euratom-Vertrag. Nach Auffassung der Kommission sind diese Rechtsgrundlagen alle erforderlich, um die von ihr ausgewählten Politikbereiche der Union abzudecken, nämlich: Binnenmarkt, Produktsicherheit, Verkehrssicherheit, Umweltschutz, kerntechnische Sicherheit, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz, öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz, Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie Sicherheit von Netz- und Informationssystemen, Wettbewerb und die finanziellen Interessen der Union.

II. DER ANSATZ DER KOMMISSION

4. Die Kommission verfolgt einen kumulativen sektorspezifischen Ansatz oder "Omnibus-Ansatz", bei dem sie davon ausgeht, dass der Schutz von Hinweisgebern Teil des Instrumentariums zur Durchsetzung des Unionsrechts in ausgewählten Politikbereichen der Union ist.⁶ Die vorgeschlagenen mehreren Rechtsgrundlagen haben sich aus der Auswertung der Rechtsgrundlagen ergeben, die die Kommission in Bezug auf alle in dem Vorschlag genannten Unionsrechtsakte und/oder Politikbereiche vorgenommen hat.⁷
5. Für die Auswahl der spezifischen Politikbereich der Union hat die Kommission drei Kriterien zugrunde gelegt; danach handelt es sich um Bereiche, in denen
- "i) die Durchsetzung gestärkt werden muss,*
 - ii) die Durchsetzung durch die unzureichende Meldungserstattung maßgeblich beeinträchtigt wird*
 - und*
 - iii) etwaige Verstöße schwere Schäden des öffentlichen Interesses nach sich ziehen können.*⁸
6. Die anhand dieser Kriterien ausgewählten Politikbereiche sind in Artikel 1 des Vorschlags mit dem Titel "Sachlicher Anwendungsbereich" aufgeführt. Dieser Artikel, der zum Teil in Verbindung mit dem Anhang des Vorschlags betrachtet werden muss, umfasst vier gesonderte Kategorien: a, b, c und d.

⁶ Siehe Begründung, S. 2 und S. 5. Siehe ebenfalls Erwägungsgrund 81, Artikel 1 Absatz 1 sowie Artikel 3 Absätze 1 und 2 des Vorschlags ergänzend zu den von der Kommission in der Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" vorgetragenen mündlichen Erläuterungen.

⁷ Dieser Ansatz findet insbesondere in Erwägungsgrund 81 des Vorschlags seinen Niederschlag. Gleichwohl hat die Kommission, wie weiter unten festgestellt wird, nicht alle in den verschiedenen betroffenen Rechtsakten genannten Rechtsgrundlagen aufgeführt. So wurden beispielsweise weder Artikel 113 und 115 AEUV noch Artikel 106a Euratom-Vertrag aufgeführt.

⁸ Siehe Begründung, S. 2 und 3, und Erwägungsgrund 5 des Vorschlags.

7. Zu der ersten Kategorie werden in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a des Kommissionsvorschlag zehn verschiedene Politikbereiche aufgeführt, ohne dass eine Gesamtüberschrift oder ein übergeordnetes Thema vermerkt wäre. Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a lautet wie folgt:

"Verstöße, die in den Anwendungsbereich der im Anhang (Teil I und Teil II) aufgeführten Rechtsakte der Union fallen, und folgende Bereiche betreffen:

- i) öffentliches Auftragswesen,*
- ii) Finanzdienstleistungen sowie Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung,*
- iii) Produktsicherheit,*
- iv) Verkehrssicherheit,*
- v) Umweltschutz,*
- vi) 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;"*

8. Die zehn in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a aufgeführten Politikbereiche sind zudem in Verbindung mit der im Anhang enthaltenen ausführlichen und umfangreichen Auflistung von Vorschriften des abgeleiteten Rechts zu betrachten. Nur Verstöße, die in den Anwendungsbereich eines der im Anhang aufgeführten Rechtsakte fallen, werden zu einer Aktivierung der Bestimmungen gemäß dem Vorschlag führen.⁹ Die im Anhang aufgeführten Rechtsakte der Union lassen sich in zwei Kategorien zusammenfassen: In Teil I sind Rechtsakte aufgeführt, die gegenwärtig keine Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern enthalten, wohingegen in Teil II Rechtsakte aufgeführt sind, die bereits entsprechende Bestimmungen enthalten. Durch den Vorschlag würden folglich bei den in Teil I aufgelisteten Rechtsakten der Union neue Bestimmungen eingeführt, die die aufgeführten Rechtsakte ergänzen, wohingegen der Vorschlag in Bezug auf die in Teil II aufgeführten Rechtsakten der Union darauf abzielt, die aufgeführten bestehenden Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern zu ergänzen.¹⁰

⁹ Vgl. Artikel 3 Nummern 1 und 2 des Richtlinienvorschlags, in dem Verstöße wie folgt definiert werden: "(...) *tatsächliche oder potenzielle rechtswidrige Handlungen oder Fälle von Rechtsmissbrauch nach Maßgabe der in Artikel 1 und im Anhang genannten Rechtsakte der Union und in den dort aufgeführten Bereichen.*"

¹⁰ Vgl. auch Artikel 1 Absatz 2 des Kommissionsvorschlags.

9. Zu der zweiten Kategorie zählen gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Kommissionsvorschlags Verstöße gegen primärrechtliche Bestimmungen in den Politikbereichen Wettbewerbsrecht und staatliche Beihilfe sowie Verstöße, die in den Anwendungsbereich der wichtigsten Verordnung des Rates über die Wettbewerbsregeln beziehungsweise der wichtigsten Verordnung des Rates über staatliche Beihilfen fallen. Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b lautet wie folgt:

"Verstöße gegen die Artikel 101, 102, 106, 107 und 108 AEUV und Verstöße, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 2015/1589 des Rates fallen."

10. Zu der dritten Kategorie zählen gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c des Kommissionsvorschlags

"Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 AEUV sowie gemäß den näher spezifizierten Definitionen insbesondere der Richtlinie (EU) 2017/1371 und der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013."

11. Die vierte Kategorie ist gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d des Kommissionsvorschlags wie folgt definiert:

"Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 AEUV, d. h. gegen die Körperschaftsteuer-Vorschriften und -Regelungen gerichtete Verstöße, die darauf abzielen, sich einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des geltenden Körperschaftsteuerrechts zuwiderläuft."

12. Im Unterschied zu den Buchstaben a, b und c wird hier im Vorschlag im verfügbaren Teil keine Vorschrift des Sekundärrechts zu dem Politikbereich aufgeführt, der in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d behandelt wird. Es geht jedoch aus der Begründung¹¹ und den in den Fußnoten zu Erwägungsgrund 17 des Vorschlags genannten Bezugsdokumenten hervor, dass die Kommission auf zwei bestimmte EU-Richtlinien sowie auf zwei anstehende, von ihr vorgeschlagene Richtlinienentwürfe abzielt:
- Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung¹²;
 - Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts¹³;
 - Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage¹⁴;
 - Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage¹⁵;

III. ANALYSE

A. Aus der ständigen Rechtsprechung abgeleitete Grundsätze

13. Nach ständiger Rechtsprechung hängt die Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union nicht davon ab, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist, sondern muss sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören.¹⁶

¹¹ Begründung, S. 3.

¹² ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1; besonderes Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage der Artikel 113 und 115 AEUV.

¹³ ABl. L 193 vom 19.7.2016, S. 1; besonderes Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage von Artikel 115 AEUV.

¹⁴ COM(2016) 0683 final - 2016/0336; Ratsdokument 13731/2016; besonderes Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage von Artikel 115 AEUV.

¹⁵ COM(2016) 0685 final - 2016/0337; Ratsdokument 13730/2016; besonderes Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage von Artikel 115 AEUV.

¹⁶ Vgl. Urteil in der Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat ("Titandioxid"), EU:C:1991:244, Randnummer 10; Rechtssache C-147/13 Spanien/Rat, EU:C:2015:299, Randnummer 68 und die dort angeführte Rechtsprechung. In den Gutachten des Juristischen Dienstes wird regelmäßig auf diese Rechtsprechung hingewiesen. Siehe auch: Gutachten des Juristischen Dienstes vom 26. September 2018 (Ratsdokument 12004/18), Nrn. 9 und 10 und die in den Fußnoten 4 und 5 dieses Gutachtens aufgeführte Rechtsprechung sowie Gutachten des Juristischen Dienstes vom 26. März 2018 (Ratsdokument 7502/18), Nr. 6 sowie die in Fußnote 11 dieses Gutachtens aufgeführte Rechtsprechung.

14. Aus derselben ständigen Rechtsprechung geht zudem hervor, dass die Verfahren, die sich aus den verschiedenen Rechtsgrundlagen ergeben, aus der Entscheidung der Verfasser der Verträge resultieren und nicht für die Wahl der Rechtsgrundlage maßgebend sind.¹⁷
15. In Anbetracht der Tatsache, dass die Kommission 17 Rechtsgrundlagen angeführt hat, sei außerdem darauf hingewiesen, dass nach der ständigen Rechtsprechung mehrere Rechtsgrundlagen nur unter außergewöhnlichen Umständen zu rechtfertigen sind, die den Nachweis erfordern, dass mit der Maßnahme gleichzeitig mehrere verschiedene rechtliche Ziele verfolgt werden, die gleichwertig sein müssen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs gilt Folgendes:

"Ergibt die Prüfung eines Gemeinschaftsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert.

*Steht dagegen fest, dass der betreffende Rechtsakt gleichzeitig mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nur zweitrangig und mittelbar ist, so ist ein solcher Rechtsakt ausnahmsweise auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen zu stützen (...)."*¹⁸

¹⁷ Vgl. Rechtssache C-130/10, Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, EU:C:2012:472, Randnummern 80 bis 82.

¹⁸ Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat ("Titandioxid"), EU:C:1991:244, Randnummern 17 bis 21; C-36/98 Spanien/Rat, EU:C:2001:64, Randnummer 59; C-211/01 Kommission/Rat, Randnummer 39; C- 336/00 Huber, EU:C:2002:509, Randnummer 31; C-338/01 Kommission/Rat, EU:C:2004:253, Randnummern 55 ff; C-411/06 Kommission/Parlament und Rat, EU:C:2009:518, Randnummern 46 und 47; C-155/07 Parlament/Rat, EU:C:2008:605, Randnummern 36 ff.

16. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht außerdem hervor, dass der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage ausgeschlossen ist, wenn sich die für die betreffenden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen¹⁹ oder wenn die Verwendung von zwei Rechtsgrundlagen die Rechte des Parlaments beeinträchtigen würde²⁰.
17. Daraus ergibt sich, dass nach ständiger Rechtsprechung ein Rechtsakt nur dann auf eine doppelte oder mehrfache Rechtsgrundlage gegründet werden kann, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind:
- Erstens müssen mit dem Rechtsakt zwei oder mehr Zielsetzungen verfolgt werden, von denen keine als die wesentliche oder überwiegende auszumachen ist.
 - Zweitens müssen die mit dem Rechtsakt verfolgten Ziele untrennbar miteinander verbunden sein.
 - Drittens müssen sich die gemäß den Rechtsgrundlagen vorgesehenen Verfahren miteinander vereinbaren lassen.²¹

B. Prüfung von Ziel und Inhalt des Vorschlags

18. In Anbetracht der vorerwähnten ständigen Rechtsprechung müssen zunächst Ziel und Inhalt des Vorschlags geprüft werden, um das (Haupt-)Ziel des Vorschlags zu ermitteln.

¹⁹ Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat (Titandioxid), EU:C:1991:244, Randnummern 17 bis 21. Wie weiter unten dargelegt werden wird, besteht eine solche Unvereinbarkeit beispielsweise zwischen legislativen und nicht-legislativen Verfahren. Auch lassen sich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bei dem die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit die Hauptabstimmungsregel im Rat ist, und das besondere Gesetzgebungsverfahren, das Einstimmigkeit im Rat erforderlich macht, nicht miteinander vereinbaren.

²⁰ Verbundene Rechtssachen C-164/97 und 165/97, Parlament/Rat, EU:C:1999:99, Randnr. 14; Rechtssache C-338/01 Kommission/Rat, EU:C:2004:253, Randnummern 55 ff; Rechtssache C-178/03 Kommission/Parlament und Rat, EU:C:2006:4, Randnr 57.

²¹ Siehe auch: Gutachten des Juristischen Dienstes vom 24. April (Ratsdokument 8268/18), Nr. 16 und die in Fußnote 6 dieses Gutachtens aufgeführte Rechtsprechung.

19. Wie bereits erwähnt, besteht - gemäß der dem Rat vorgelegten Textfassung, die aus den bisherigen Beratungen in der Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" hervorgegangen ist - das Hauptziel des Kommissionsvorschlags darin, die Durchsetzung des Unionsrechts zu verbessern, indem Bestimmungen erlassen werden, die dem Schutz von Personen dienen, die dazu beitragen, dass Verstöße gegen EU-Vorschriften in bestimmten Politikbereichen aufgedeckt, untersucht und verfolgt werden. Aus Artikel 1 Absatz 1 des Vorschlags geht hervor, dass dies in der Tat das Hauptziel des Vorschlags ist:

"Um die Durchsetzung des Rechts und der Politik der Union in bestimmten Bereichen zu verbessern,"

Dieses Hauptziel hat auch in den Erwägungsgründen 2, 19, 25, 48 und 84 Niederschlag gefunden; die entsprechenden einschlägigen Textpassagen lauten wie folgt:

"Auf Unionsebene sind Meldungen von Hinweisgebern eine Möglichkeit, wie dem Unionsrecht Geltung verschafft werden kann: Ihre Informationen fließen in die auf nationaler und Unionsebene bestehenden Rechtsdurchsetzungssysteme ein und tragen so dazu bei, dass Verstöße gegen das Unionsrecht wirksam aufgedeckt, untersucht und verfolgt werden."

"Wird ein neuer Unionsrechtsakt erlassen, bei dem der Hinweisgeberschutz von Relevanz ist und zu einer wirksameren Durchsetzung beitragen kann, sollte geprüft werden, ob eine Änderung des Anhangs der vorliegenden Richtlinie angezeigt ist, um ihren Anwendungsbereich auf den betreffenden Rechtsakt auszudehnen."

"Eine wirksame Durchsetzung des Unionsrechts setzt voraus, dass ein möglichst breites Spektrum von Personengruppen (...) geschützt wird, (...)."

"Eine wirksame Aufdeckung und Verhütung von Verstößen gegen das Unionsrecht setzt voraus, dass potenzielle Hinweisgeber die Informationen in ihrem Besitz einfach und unter vollständiger Wahrung der Vertraulichkeit an die zuständigen Behörden weitergeben können, die in der Lage sind, das Problem zu untersuchen und soweit wie möglich zu beheben."

"Das Ziel dieser Richtlinie, nämlich die Stärkung der Durchsetzung bestimmter Rechtsakte in bestimmten Politikbereichen, in denen Verstöße gegen das Unionsrecht eine ernsthafte Schädigung des öffentlichen Interesses verursachen können, durch einen wirksamen Schutz von Hinweisgebern, (...)."

20. Der Inhalt des Vorschlags ist ausführlich in den Kapiteln II, III und IV dargelegt. Diese Kapitel beinhalten die von der Kommission vorgeschlagenen Bestimmungen, die darauf abzielen, Mindeststandards für die Harmonisierung des Schutzes von Hinweisgebern festzulegen, die gemäß Artikel 2 unter den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fallen und in den in der Richtlinie festgelegten Bereichen des privaten oder öffentlichen Sektors arbeiten.
21. In Kapitel II werden die Standards für interne Meldungen und Folgemaßnahmen festgelegt. Insbesondere wird darin in den Artikeln 4 und 5 die Pflicht der Mitgliedstaaten festgelegt, sicherzustellen, dass juristische Personen im privaten und öffentlichen Sektor geeignete interne Meldekanäle und Verfahren für die Entgegennahme und Weiterverfolgung der Meldungen einrichten.
22. In Kapitel III werden die Standards für externe Meldungen und Folgemaßnahmen festgelegt. Gemäß den Artikeln 6 bis 12 dieses Kapitels sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden über externe Meldekanäle und -verfahren für die Entgegennahme und Weiterverfolgung der Meldungen verfügen, und es werden darin Mindeststandards für diese Kanäle und Verfahren festgelegt.

23. In Kapitel IV werden die Mindestanforderungen an den Schutz von Hinweisgebern und der von den Meldungen betroffenen Personen festgelegt²². Insbesondere in Artikel 13 werden die Bedingungen festgelegt, unter denen einem Hinweisgeber Schutz nach Maßgabe dieser Richtlinie geboten werden kann. So wird beispielsweise vorgeschrieben, dass Hinweisgeber zum Zeitpunkt der Meldung hinreichenden Grund zu der Annahme haben müssen, dass die von ihnen gemeldeten Informationen der Wahrheit entsprechen. Darüber hinaus sollen Hinweisgeber in jedem Fall zunächst die internen Kanäle ausschöpfen müssen. Die Artikel 14 und 15 haben verbotene Repressalien zum Gegenstand. In Artikel 16 wird klargestellt, dass die von den Meldungen betroffenen Personen ihre Rechte nach der EU-Grundrechtecharta (die Unschuldsvermutung, das Recht auf wirksame Rechtsmittel und ein faires Verfahren und die Verteidigungsrechte) in vollem Umfang ausüben können. Gemäß Artikel 17 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Strafen festzulegen.
24. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass es sich bei den in der Richtlinie vorgeschlagenen Bestimmungen um Mindestbestimmungen handelt. Dies geht eindeutig aus Artikel 1, in dem es heißt, dass durch die Richtlinie gemeinsame Mindeststandards für den Schutz von Personen in bestimmten Bereichen der Unionspolitik festgelegt werden sollen, sowie aus Artikel 19 hervor, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, für die Rechte von Hinweisgebern günstigere Bestimmungen einzuführen oder beizubehalten.²³ Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten nicht davon abgehalten, nationale Rechtsvorschriften einzuführen oder beizubehalten, die Hinweisgeber in Politikbereichen schützen, auf die in dem Vorschlag der Kommission nicht Bezug genommen wird.
25. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung des Vorschlags darin besteht, die Rechtsdurchsetzung in bestimmten Bereichen des Unionsrechts durch Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern zu verbessern.

²² Die Begriffsbestimmung für "betroffene Person" findet sich in Artikel 3 Absatz 11 des Vorschlags.

²³ Siehe auch: Begründung, S. 6: Dort wird der Vorschlag als "Richtlinie zur Mindestharmonisierung" bezeichnet.

C. Bestimmung der Rechtsgrundlage

26. Der Juristische Dienst stellt fest, dass die Verträge keine einheitliche Rechtsgrundlage enthalten, durch die der Union die Befugnis übertragen würde, speziell Rechtsvorschriften zur besseren Durchsetzung des Unionsrechts im Wege des Schutzes von Hinweisgebern in verschiedenen Rechts- und Politikbereichen der Union zu erlassen.²⁴ Die Vorgehensweise der Kommission, die darin besteht, von Sektor zu Sektor vorzugehen, ist somit der rechtlich einwandfreie Ansatz. Wie in Nummer 2 oben dargelegt, ist der Unionsgesetzgeber diesem Ansatz schon früher gefolgt, als er spezielle Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern in sektorspezifische Rechtsakte aufnahm, wobei er sich auf die Rechtsgrundlage des jeweiligen Rechtsaktes stützte. Ausgehend von diesem Ansatz ist der Juristische Dienst der Auffassung, dass mit der Richtlinie gleichzeitig mehrere verschiedene, gleichwertige Ziele verfolgt werden, die zudem untrennbar miteinander verbunden sind. Wie in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie dargelegt, zielt diese insbesondere darauf ab, die Durchsetzung des Rechts und der Politik der Union in jedem der aufgeführten spezifischen Politikbereiche zu verbessern, wobei die Verbesserung jeweils ein gesondertes Ziel darstellt.
27. Wie nachstehend dargelegt, ist der Juristische Dienst jedoch auch der Auffassung, dass einige der von der Kommission vorgeschlagenen sektorbezogenen Rechtsgrundlagen unnötig sind, und dass einige der gemäß den vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbar sind und hier folglich gesonderte Rechtsakte erlassen werden müssen (in den meisten Fällen durch eine Aufspaltung des Vorschlags).

²⁴ Es sei darauf hingewiesen, dass die Verträge mehrere Bestimmungen enthalten, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichten sicherzustellen, dass das Unionsrecht ordnungsgemäß angewendet wird. Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 EUV lautet wie folgt: "*Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.*" Darüber hinaus ist in Artikel 197 Absatz 1 AEUV vorgesehen, dass "*die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Union entscheidende effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten [...] als Frage von gemeinsamem Interesse anzusehen [ist]*"; ferner liefert dieser Artikel eine Rechtsgrundlage, die den Unionsgesetzgeber dazu befugt, Maßnahmen zur Verbesserung der Fähigkeiten der Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu erlassen. Gemäß Artikel 291 Absatz 1 AEUV "*ergreifen [die Mitgliedstaaten] alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht.*"

28. Eine der wesentlichen von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen ist Artikel 114 AEUV.²⁵ Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs gilt, dass ein auf Artikel 114 AEUV gestützter Rechtsakt

*"zum einen Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten umfassen und zum anderen die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben muss."*²⁶

dass "(...) Maßnahmen nach dieser Bestimmung die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern sollen und tatsächlich dieses Ziel verfolgen müssen, indem sie zur Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr oder aber von Wettbewerbsverzerrungen beitragen."

*dass "(...) zwar Artikel 95 EG [jetzt Artikel 114 AEUV] als Rechtsgrundlage herangezogen werden [kann], um der Entstehung neuer Hindernisse für den Handel infolge einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorzubeugen, doch [...] das Entstehen solcher Hindernisse wahrscheinlich sein und die fragliche Maßnahme ihre Vermeidung bezwecken [muss]."*²⁷

29. Der Kommissionsvorschlag enthält Formulierungen, die das Heranziehen von Artikel 114 AEUV als wichtigste Rechtsgrundlage rechtfertigen. So enthält insbesondere Erwägungsgrund 4 des Vorschlags die Feststellung, dass der Schutz von Hinweisgebern in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und auch in den Politikbereichen der EU uneinheitlich gestaltet ist. Zudem wird in Erwägungsgrund 6 auf Wettbewerbsverzerrungen und in Erwägungsgrund 10 auf negative Auswirkungen von Verstößen gegen das Umweltrecht über nationale Grenzen hinweg verwiesen. Ferner enthält der Vorschlag Bezugnahmen auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und/oder auf Artikel 114 AEUV, und zwar in den Erwägungsgründen, die die öffentliche Gesundheit und den Verbraucherschutz (Erwägungsgrund 13) sowie den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen (Erwägungsgrund 14) zum Thema haben, sowie in Erwägungsgrund 81.

²⁵ Siehe Erwägungsgrund 81 des Kommissionsvorschlags.

²⁶ Rechtssache C-270/12, Vereinigtes Königreich/Europäisches Parlament und Rat, EU:C:2014:18, Randnr. 100.

²⁷ Rechtssache C-491/01, The Queen gegen Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, Randnr. 60. Siehe auch Rechtssache C-376/98, Deutschland/Europäisches Parlament und Rat, EU:C:2000:544, Randnr. 84.

30. Dennoch bildet Artikel 114 AEUV aus den nachstehend erläuterten Gründen keine ausreichende Rechtsgrundlage für den gesamten Vorschlag. Insbesondere kann Artikel 114 AEUV nicht herangezogen werden, um eine Verbesserung der Durchsetzung desjenigen Unionsrechts zu bewirken, das nicht unmittelbar mit dem Binnenmarkt in Zusammenhang steht; auf den genannten Artikel kann ebenfalls nicht zurückgegriffen werden, wenn die Verträge eine spezifischere Rechtsgrundlage enthalten. Hinzu kommt, dass gemäß Artikel 114 AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorzusehen ist, sodass Unvereinbarkeiten mit anderen von der Kommission angeführten Rechtsgrundlagen bestehen.

Sachliche Anwendungsbereiche gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a

31. Bezüglich der Anwendungsbereiche der ersten Kategorie, die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a aufgeführt sind, ist der Juristische Dienst der Auffassung, dass Maßnahmen für eine bessere Durchsetzung der im Anhang aufgeführten Unionsrechtsakte, die mit den nachstehend aufgeführten sektorspezifischen Politikbereichen zusammenhängen, auf Artikel 114 AEUV gestützt werden können: öffentliches Auftragswesen²⁸, Finanzdienstleistungen sowie Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung²⁹, Produktsicherheit³⁰, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit³¹; Verbraucherschutz³² sowie Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie Sicherheit von Netz- und Informationssystemen.³³
32. Ein im Anhang aufgeführter Rechtsakt, der mit der "Produktsicherheit" in Zusammenhang steht, muss jedoch gestrichen werden: nämlich die im Anhang in Teil I Abschnitt C Nummer 2 unter Ziffer iii aufgeführte Verordnung (EU) Nr. 258/2012 betreffend die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen und den unerlaubten Handel damit, die auf die Umsetzung des Feuerwaffenprotokolls der Vereinten Nationen abzielt. Diese Verordnung darf nicht enthalten sein, da sie mit einem Rechtsakt in Zusammenhang steht, der sich auf Artikel 207 Absatz 2 AEUV stützt, der die Gemeinsame Handelspolitik zum Gegenstand hat und gemäß dem Rechtsvorschriften lediglich im Wege von Verordnungen, nicht jedoch im Wege von Richtlinien, erlassen werden können. Wünscht der Unionsgesetzgeber, Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern im Zusammenhang mit diesem Rechtsakt der Union zu erlassen, so muss er hierfür (durch Aufspaltung des Vorschlags) eine gesonderte Verordnung auf der Grundlage von Artikel 207 Absatz 2 AEUV erlassen.

²⁸ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i.

²⁹ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii.

³⁰ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iii.

³¹ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer vii.

³² Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ix.

³³ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer x.

33. Außerdem können einige der in der ersten Kategorie aufgeführten sachlichen Anwendungsbereiche dieser Kategorie nicht auf der Grundlage des Artikels 114 AEUV zugeordnet werden, da für diese Bereiche eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts ein eigenständiges sektorbezogenes rechtliches Ziel darstellt, für das eine eigene Rechtsgrundlage erforderlich ist.
34. Einer dieser Bereiche ist die öffentliche Gesundheit: die diesbezüglich geltenden Rechtsakte der Union stützen sich einzig auf Artikel 168 Absatz 4 AEUV.³⁴ Diese Rechtsakte zielen ausschließlich auf den Schutz der Gesundheit des Menschen ab und weisen keine hinreichende Verbindung zur Schaffung oder zur Funktionsweise des Binnenmarktes auf. Damit diese Rechtsakte in den Anwendungsbereich fallen, ist eine gesonderte, ausreichend begründete Rechtsgrundlage erforderlich. Das Ziel einer besseren Durchsetzung des Unionsrechts im Bereich der öffentlichen Gesundheit ist als ein gesondertes Ziel der Richtlinie zu betrachten, das den Rückgriff auf Artikel 168 Absatz 4 AEUV als gesonderte Rechtsgrundlage rechtfertigt und das untrennbar mit den anderen in diesem Gutachten ermittelten Zielen verbunden ist.
35. Bei den mit dem Sektor der öffentlichen Gesundheit zusammenhängenden Rechtsakten, die in Teil I Abschnitt H des Anhangs aufgeführt sind, können nur die unter die vorgeschlagene Richtlinie fallen, die auf eine Bestimmung gestützt sind, die eine Harmonisierung ermöglicht. Das bedeutet, dass auf der Grundlage von Artikel 168 Absatz 4 AEUV erlassene Rechtsakte aufgelistet werden können, nicht jedoch Rechtsakte, die sich auf Artikel 168 Absatz 5 AEUV stützen, da dieser der Union den Erlass von Fördermaßnahmen ermöglicht, Harmonisierung jedoch ausdrücklich ausschließt. Daher kann der Beschluss Nr. 1082/2013/EU, der in Teil I Abschnitt H Nummer 3 aufgeführt ist und schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren zum Gegenstand hat, nicht einbezogen werden, da er auf der Grundlage von Artikel 168 Absatz 5 AEUV erlassen wurde.³⁵

³⁴ Siehe insbesondere die in Teil I Abschnitt H unter Nummer 1 aufgeführten Rechtsakte der Union.

³⁵ Die Kommission hat der Gruppe "Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit" gegenüber mündlich eingeräumt, dass es sich um einen Irrtum handele, und zugestimmt, diesen Rechtsakt aus dem Anhang zu streichen.

36. Der zweite in der ersten Kategorie aufgeführte Politikbereich betrifft mit der gemeinsamen Verkehrspolitik der EU zusammenhängende Rechtsakte, die gemäß dem AEUV und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs spezifische Merkmale aufweist und für die es einer gesonderten verkehrsbezogenen Rechtsgrundlage bedarf.³⁶ Folglich können Verstöße gegen im Anhang aufgeführte Unionsrechtsakte, die dem Politikbereich der Verkehrssicherheit³⁷ zuzuordnen sind, nicht unter Artikel 114 AEUV fallen. Die Aufnahme von Verstößen gegen Rechtsakte dieses Politikbereichs erfordert eine gesonderte entsprechende Rechtsgrundlage (Artikel 91 und 100 AEUV), die nicht die gleiche ist wie diejenige, die für den Binnenmarkt heranzuziehen ist.
37. Auch im Zusammenhang mit den im Anhang aufgeführten Rechtsakten der Union zum Tierschutz kann nicht auf Artikel 114 AEUV zurückgegriffen werden.³⁸ Zahlreiche dieser Rechtsakte stützen sich gegenwärtig ausschließlich auf Artikel 43 Absatz 2 AEUV (Landwirtschaft und Fischerei), und es scheint keine direkte Verbindung zum Binnenmarkt zu bestehen. Das Ziel einer besseren Durchsetzung von Unionsrecht und Unionspolitik im Bereich des Tierschutzes ist als ein gesondertes Ziel der Richtlinie zu betrachten, das den Rückgriff auf Artikel 43 Absatz 2 AEUV rechtfertigt und das untrennbar mit den anderen in diesem Gutachten ermittelten Zielen verbunden ist.

³⁶ Sie Artikel 58 Absatz 1, Artikel 91 und Artikel 207 Absatz 5 AEUV; Rechtssache C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, Randnummer 4; verbundene Rechtssachen C-248/95 und C-249/95, SAM Schifffahrt und Stapf, EU:C:1997:377, Randnr. 23; Rechtssache C-176/09 Luxemburg/Parlament und Rat, EU:C:2011:290, Randnr. 34; Rechtssache C-344/04 IATA und ELFAA, EU:C:2006:10, Randnr. 80; verbundene Rechtssachen C-27/00 und C-122/00, Omega Air und andere, EU:C:2002:161, Randnr. 63; Rechtssache C-440/05 Kommission/Rat, EU:C:2007:625, Randnr. 58; Rechtssache C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, Randnr. 30; verbundene Rechtssachen C-184/02 und C-223/02, Königreich Spanien und Republik Finnland/Europäisches Parlament und Rat, EU:C:2004:497, Randnr. 29 ff.

³⁷ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv und die in Teil I Abschnitt D und Teil II Abschnitt B des Anhangs aufgeführten Rechtsakte.

³⁸ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer vii und Teil I Abschnitt G Nummer 4 des Anhangs.

38. Gleichmaßen ist der Juristische Dienst der Auffassung, dass eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts im Bereich des Umweltschutzes ebenfalls keinen offensichtlichen Zusammenhang mit der Funktionsweise des Binnenmarktes aufweist.³⁹ In jedem Fall besteht für die im Anhang aufgeführten Maßnahmen kein Zusammenhang mit dem Binnenmarkt, da diese im Wesentlichen auf die Umsetzung der internationalen Umweltpolitik der EU abzielen.⁴⁰ Für diesen Bereich ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV unter Vorlage einer gesonderten rechtlichen Begründung als gesonderte Rechtsgrundlage hinzuzufügen. Das Ziel einer besseren Durchsetzung von Unionsrecht und Unionspolitik im Bereich des Umweltschutzes ist als ein gesondertes Ziel der Richtlinie zu betrachten, das den Rückgriff auf Artikel 192 Absatz 1 AEUV als gesonderte Rechtsgrundlage rechtfertigt und das untrennbar mit den anderen in diesem Gutachten ermittelten Zielen verbunden ist.
39. Alle bisher genannten Rechtsgrundlagen (Artikel 43 Absatz 2, die Artikel 91, 100 und 114, Artikel 168 Absatz 4 sowie Artikel 192 Absatz 1 AEUV) sind unter rechtlichen Gesichtspunkten miteinander vereinbar, da im Zusammenhang mit ihnen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist.

³⁹ Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v, Teil I Abschnitt E und Teil II Abschnitt C des Anhangs.

⁴⁰ Siehe beispielsweise die in Teil I Abschnitt E unter Ziffer vii aufgeführte Verordnung (EU) Nr. 649/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien (ABl. L 201 vom 27.7.2012, S. 60). Diese Verordnung ist gegenwärtig auf Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 207 AEUV gestützt. Auch mit der in Teil II Abschnitt C unter Nummer I aufgeführten Richtlinie 2013/30/EU wird lediglich ein Umweltziel verfolgt.

40. Die obige Feststellung gilt nicht für die Euratom⁴¹-Rechtsakte zum Politikbereich der kerntechnischen Sicherheit gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a und dem entsprechenden Teil des Anhangs, in dem fünf Rechtsakte aufgeführt sind⁴². Diese Rechtsakte wurden auf der Grundlage von Artikel 31 des Euratom-Vertrags erlassen, mit dem ein spezielles Verfahren außerhalb des AEUV festgelegt wird, bei dem es sich um ein nicht-legislatives Verfahren handelt.⁴³ In diesem Euratom-Verfahren ist außerdem vorgesehen, dass die Kommission Sachverständige für Volksgesundheit, die von dem im Rahmen des Euratom-Vertrags eingesetzten Ausschuss für Wissenschaft und Technik benannt wurden, anhört und deren Stellungnahmen dem Rat zuleitet.⁴⁴ Dieser Mangel kann nicht vom Rat behoben werden, da der Ausschuss für Wissenschaft und Technik gemäß Artikel 31 des Euratom-Vertrags organisatorisch zur Kommission gehört.

⁴¹ Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. C 327 vom 26.10.2012, S. 1.

⁴² Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer vi und Teil I Abschnitt F des Anhangs.

⁴³ Artikel 31 des Euratom-Vertrags lautet wie folgt: *"Die Grundnormen werden von der Kommission nach Stellungnahme einer Gruppe von Persönlichkeiten ausgearbeitet, die der Ausschuss für Wissenschaft und Technik aus wissenschaftlichen Sachverständigen der Mitgliedstaaten, insbesondere aus Sachverständigen für Volksgesundheit, ernennt. Die Kommission holt zu den in dieser Weise ausgearbeiteten Grundnormen die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses ein. Nach Anhörung des Europäischen Parlaments legt der Rat die Grundnormen auf Vorschlag der Kommission, die ihm die von ihr eingeholten Stellungnahmen der Ausschüsse zuleitet, mit qualifizierter Mehrheit fest."*

⁴⁴ Artikel 134 des Euratom-Vertrags lautet wie folgt: *"(1) Bei der Kommission wird ein Ausschuss für Wissenschaft und Technik mit beratender Aufgabe errichtet. Der Ausschuss muss in den in diesem Vertrag vorgesehenen Fällen gehört werden. Er kann außerdem in allen Fällen gehört werden, in denen die Kommission es für angebracht hält. (2) Der Ausschuss besteht aus zweiundvierzig Mitgliedern, die vom Rat nach Anhörung der Kommission ernannt werden. Die Mitglieder werden für ihre Person auf fünf Jahre ernannt. Wiederernennung ist zulässig. Sie sind an keine Weisungen gebunden. Der Ausschuss wählt jährlich aus seiner Mitte seinen Präsidenten und sein Präsidium."* (Hervorhebung durch den Verfasser).

41. Ergänzend sei angemerkt, dass Artikel 31 des Euratom-Vertrags ein nicht-legislatives Verfahren beschreibt. Der Juristische Dienst hat bereits aus anderen Anlässen die Gründe erläutert, aus denen legislative und nicht-legislative Rechtsgrundlagen nicht in ein und demselben Rechtsakt der Union kombiniert werden sollten. Die Gründe sind unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Veröffentlichung und der vorgeschriebenen Zuleitung von Entwürfen von Gesetzgebungsakten an die nationalen Parlamente, die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und die Rolle der nationalen Parlamente, unterschiedliche Vorschriften betreffend die Transparenz von Ratstagungen und die Kriterien für die Zulässigkeit einer Klage im Hinblick auf eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Unionsrechtsakten, je nachdem, ob der Rechtsakt legislativen oder nichtlegislativen Charakter hat.⁴⁵
42. Dies bedeutet, dass für den Erlass von Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern im Zusammenhang mit den Euratom-Rechtsakten zum Politikbereich der 'kerntechnischen Sicherheit' im Einklang mit Artikel 31 des Euratom-Vertrags ein gesonderter Rechtsakt der Union erforderlich ist, bei dem es erforderlich ist, dass die Kommission die vom Ausschuss für Wissenschaft und Technik und vom Wirtschafts- und Sozialausschuss eingeholten Stellungnahmen dem Rat zuleitet.

⁴⁵ Näheres ist dem Ratsdokument 9303/13 (Gutachten des Juristischen Dienstes vom 6. Mai 2013), Nummern 28 bis 39, zu entnehmen. Siehe ebenfalls Ratsdokument 6138/11 (Gutachten des Juristischen Dienstes vom 9. Februar 2011), Nummern 20 und 23, in dem festgestellt wurde, dass hybride Rechtsakte, die eine legislative Maßnahme (Artikel 352 AEUV) und eine Durchführungsmaßnahme (Artikel 291 AEUV) miteinander kombinieren, mit den Verträgen unvereinbar sind.

Sachliche Anwendungsbereiche gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b

43. Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags hat die bessere Durchsetzung des Unionsrechts in den Politikbereichen Wettbewerbsrecht und staatliche Beihilfe zum Gegenstand. Für diese sektorbezogene Zielsetzung kann weder Artikel 114 AEUV noch eine der anderen bisher erwähnten sektorbezogenen Rechtsgrundlagen herangezogen werden. Dies liegt daran, dass die Rechtsgrundlagen für den Erlass von Maßnahmen in diesen Politikbereichen – die Artikel 103 und 109 AEUV – zwar einen Zusammenhang mit dem Binnenmarkt aufweisen, jedoch nicht-legislative Verfahren vorsehen. Wie oben erwähnt, hat der Juristische Dienst bereits erläutert, aus welchen Gründen seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die gleichzeitige Verwendung legislativer und nicht-legislativer Rechtsakte vermieden werden sollte.⁴⁶

Sachliche Anwendungsbereiche gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c

44. Die vorgeschlagene Bestimmung lautet wie folgt:

"Verstöße gegen die finanziellen Interessen der Union im Sinne von Artikel 325 AEUV sowie gemäß den näher spezifizierten Definitionen insbesondere der Richtlinie (EU) 2017/1371 und der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013. "

45. Artikel 114 AEUV kann im Zusammenhang mit Verstößen gegen Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union nicht herangezogen werden. Eine der anderen bereits erwähnten sektorbezogenen Rechtsgrundlagen kann ebenfalls nicht herangezogen werden. Für diesbezügliche Maßnahmen ist folglich eine eigenständige Rechtsgrundlage (Artikel 325 Absatz 4 AEUV) erforderlich. Das Ziel der besseren Durchsetzung von Unionsrecht und Unionspolitik zum Schutz der finanziellen Interessen der Union, wie es in Artikel 325 AEUV festgelegt ist, ist als ein gesondertes Ziel der Richtlinie zu betrachten, das untrennbar mit den anderen bereits erwähnten Zielen verbunden ist. Da diese Rechtsgrundlage mit den anderen vorerwähnten Rechtsgrundlagen, die ebenfalls das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsehen, vereinbar ist, kann Artikel 325 AEUV zu diesen anderen Rechtsgrundlagen hinzugefügt werden.

⁴⁶ Die drei Organe werden einen Gedankenaustausch über die Änderung der Rechtsgrundlage führen müssen. Siehe Nummer 25 der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1): "*Bewirkt die geplante Änderung einer Rechtsgrundlage den Wechsel vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu einem besonderen Gesetzgebungsverfahren oder einem Verfahren, das nicht die Gesetzgebung betrifft, werden die drei Organe hierzu einen Gedankenaustausch führen.*"

46. Die Bezugnahme auf die Richtlinie (EU) 2017/1371 muss jedoch gestrichen werden. Diese Richtlinie wurde auf der Grundlage von Artikel 83 Absatz 2 AEUV erlassen, der durch den Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, um der Union die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durch "*Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen*" auf einem Gebiet der Unionspolitik zu ermöglichen, auf dem sich eine derartige Angleichung "*als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, [erweist]*".⁴⁷

Dementsprechend dient Artikel 83 Absatz 2 AEUV als Rechtsgrundlage dazu, andere Politikbereiche der Union durch strafrechtliche Bestimmungen zu unterstützen. Konkreter formuliert dient die Richtlinie (EU) 2017/1371 der Unterstützung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 833/2013, hat jedoch einen enger gefassten sachlichen Anwendungsbereich. In Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c besteht keine Notwendigkeit für eine Bezugnahme auf die Richtlinie (EU) 2017/1371.⁴⁸

47. Anders als bei den Euratom-Rechtsakten zur kerntechnischen Sicherheit liegt in Bezug auf die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 keine Unvereinbarkeit vor. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass durch Artikel 106a des Euratom-Vertrags⁴⁹ Artikel 325 AEUV auf den Euratom-Vertrag anwendbar wird. Artikel 106a des Euratom-Vertrags ist gleichwohl zu den Rechtsgrundlagen hinzuzunehmen.

⁴⁷ Siehe Ratsdokument 15309/12 (Gutachten des Juristischen Dienstes vom 22. Oktober 2012), Nummern 6 und 7.

⁴⁸ Es sei ebenfalls darauf hingewiesen, dass Artikel 83 Absatz 2 AEUV unter Teil III Titel V des AEUV fällt und die Anwendung der Protokolle Nr. 21 und 22 über die Position des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks erforderlich macht. Hinzu kommt, dass aufgrund von Artikel 83 Absatz 3 AEUV ein Mitglied des Rates, das der Auffassung ist, dass der Entwurf einer Richtlinie grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, das Recht hat, zu beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird; in diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Sofern jedoch kein Einvernehmen erzielt wird, mindestens neun Mitgliedstaaten aber eine Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Richtlinie begründen möchten, so können sie auf dieser Grundlage fortfahren.

⁴⁹ Artikel 106a des Euratom-Vertrags lautet wie folgt: "(1) Artikel 7, die Artikel 13 bis 19, Artikel 48 Absätze 2 bis 5 und die Artikel 49 und 50 des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 15, die Artikel 223 bis 236, die Artikel 237 bis 244, Artikel 245, die Artikel 246 bis 270, die Artikel 272, 273 und 274, die Artikel 277 bis 281, die Artikel 285 bis 304, die Artikel 310 bis 320, die Artikel 322 bis 325 und die Artikel 336, 342 und 344 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie das Protokoll über die Übergangsbestimmungen gelten auch für diesen Vertrag."

Sachliche Anwendungsbereiche gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d

48. Der Juristische Dienst stellt fest, dass Artikel 114 AEUV nicht zugrunde gelegt werden kann, wenn es darum geht, die Durchsetzung des Unionsrechts zur stärkeren Bekämpfung der Steuervermeidung/Steuerhinterziehung durch Unternehmen zu verbessern; hier ist Artikel 115 AEUV als Rechtsgrundlage zu wählen.⁵⁰ Als Rechtsgrundlage für die Unionsrechtsakte oder vorgeschlagenen Unionsrechtsakte, auf die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d implizit und in den Fußnoten zu Erwägungsgrund 17 des Kommissionsvorschlag explizit Bezug genommen wird, sind die Verfahren gemäß Artikel 113 und/oder Artikel 115 AEUV zu wählen. Beide Artikel sehen ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vor, das Einstimmigkeit im Rat und die Anhörung des Europäischen Parlaments vorsieht. Dieser Politikbereich (auf den in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d Bezug genommen wird) muss folglich durch Abspaltung aus dem Entwurf eines Vorschlags herausgenommen und parallel behandelt werden, da es nicht möglich ist, in einem einzigen Gesetzgebungsakt der Union das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und das besondere Gesetzgebungsverfahren, das Einstimmigkeit vorsieht, zu kombinieren⁵¹.

⁵⁰ Vgl. Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 11. November 2016 (Ratsdokument 14384/16).

⁵¹ Siehe Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat ("Titandioxid"), EU:C:1991:244, Randnummern 17 bis 21. Der Gerichtshof stellte fest, dass das "Mitentscheidungsverfahren" (und das vorherige "Verfahren der Zusammenarbeit") gemäß ex-Artikel 251 EGV nicht mit einer Rechtsgrundlage vereinbar ist, die Einstimmigkeit im Rat erforderlich macht. Siehe auch: Informativischer Vermerk des Juristischen Dienstes an den AStV zum Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-130/10, Parlament/Rat (Ratsdokument 15826/12, Nummer 9).

IV. FAZIT

49. Aus den oben dargelegten Gründen vertritt der Juristische Dienst folgende Auffassung:

- 1) Die vorgeschlagene Richtlinie ist auf folgende Rechtsgrundlagen zu stützen:
Artikel 43 Absatz 2, Artikel 91, Artikel 100, Artikel 114, Artikel 168 Absatz 4, Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 325 AEUV in Verbindung mit Artikel 106a des Euratom-Vertrags; mit diesen Rechtsgrundlagen können alle Bereiche des Unionsrechts abgedeckt werden, auf die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a und c des Kommissionsvorschlags Bezug genommen wird, mit Ausnahme des Bereichs der kerntechnischen Sicherheit.
- 2) Für die nachstehend aufgeführten Bereiche und die nachstehend aufgeführten Unionsrechtsakte sind im Wege der Abspaltung gesonderte Rechtsakte mit eigener Rechtsgrundlage vorzulegen, die parallel zu dem Richtlinienvorschlag geprüft und mit diesem als Paket bearbeitet werden können:
 - a) für die Unionsrechtsakte zur kerntechnischen Sicherheit, auf die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer vi des Kommissionsvorschlags Bezug genommen wird, ist ein gesonderter Rechtsakt auf das spezielle nicht-legislative Verfahren gemäß Artikel 31 des Euratom-Vertrags zu stützen;
 - b) für die Unionsrechtsakte zum Wettbewerbsrechts und zur staatlichen Beihilfe, auf die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Kommissionsvorschlags Bezug genommen wird, ist ein gesonderter Rechtsakt auf das nicht-legislative Verfahren gemäß Artikel 103 AEUV und Artikel 109 AEUV zu stützen;
 - c) für Vorschriften zur Körperschaftssteuer oder zur besseren Durchsetzung von Maßnahmen gegen Regelungen, die darauf abzielen, sich einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, auf die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c Bezug genommen wird, ist ein gesonderter Rechtsakt auf das besondere Gesetzgebungsverfahren gemäß Artikel 115 AEUV zu stützen;
 - d) für die Verordnung (EU) Nr. 285/2012 (Feuerwaffen), auf die in Teil I Abschnitt C Nummer 2 Ziffer iii des Anhangs des Kommissionsvorschlags Bezug genommen wird, ist ein gesonderter Rechtsakt in Form einer Verordnung gemäß Artikel 207 Absatz 2 AEUV zu erlassen.

- 3) Die Bezugnahmen auf folgende Rechtsakte der Union sind zu streichen:
- a) die Bezugnahme auf die Richtlinie (EU) 2017/1371 in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c des Kommissionsvorschlags;
 - b) die Bezugnahme auf den Beschluss Nr. 1082/2013/EU, der in Teil I Abschnitt H des Anhangs unter Nummer 3 aufgeführt ist und schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren zum Gegenstand hat.
-