



Verfassungsgerichtshof

**Entscheidung Nr. 115/2024  
vom 7. November 2024  
Geschäftsverzeichnismrn. 8014, 8021, 8023, 8024, 8027 und 8044**

*In Sachen:* Klagen auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung  
- des Gesetzes vom 28. November 2022 « zum Schutz von Personen, die Verstöße innerhalb einer juristischen Person des privaten Sektors gegen das Unionsrecht oder das nationale Recht melden », erhoben von der Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften, vom Institut der Betriebsjuristen, von der Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften und vom Institut der Steuerberater und Buchprüfer und anderen,  
- des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 « über die Kanäle zur Meldung von Integritätsverletzungen und den Schutz entsprechender Hinweisgeber in föderalen öffentlichen Einrichtungen und der integrierten Polizei », erhoben von der Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften, von der Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften und vom Institut der Steuerberater und Buchprüfer und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Luc Lavrysen und Pierre Nihoul, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin und Magali Plovie, unter Assistenz des Kanzlers Nicolas Dupont, unter dem Vorsitz des Präsidenten Luc Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*I. Gegenstand der Klagen und Verfahren*

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 9. Juni 2023 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 12. Juni 2023 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften, unterstützt und vertreten durch RA Matthias E. Storme, in Gent zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 « zum Schutz von Personen, die Verstöße innerhalb einer juristischen Person des privaten Sektors gegen das Unionsrecht oder das nationale Recht melden » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Dezember 2022) und von Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 « über die Kanäle zur Meldung von Integritätsverletzungen und den Schutz entsprechender Hinweisgeber in föderalen öffentlichen Einrichtungen und der integrierten Polizei » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 23. Dezember 2022).

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 14. Juni 2023 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 15. Juni 2023 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob das Institut der Betriebsjuristen, unterstützt und vertreten durch RA Maxime Vanderstraeten und RÄin Leana Derard, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung desselben Gesetzes vom 28. November 2022.

c. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 15. Juni 2023 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 16. Juni 2023 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften, unterstützt und vertreten durch RA Michel Kaiser, RÄin Cécile Jadot und RA Pierre Bellemans, in Brüssel zugelassen, Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 5 § 1 Nr. 33 (zu lesen ist: Nr. 3) desselben Gesetzes vom 28. November 2022.

d. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 15. Juni 2023 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 16. Juni 2023 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften, unterstützt und vertreten durch RA Michel Kaiser, RÄin Cécile Jadot und RA Pierre Bellemans, Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 4 § 1 Nr. 2 desselben Gesetzes vom 8. Dezember 2022.

e. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 15. Juni 2023 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief zugesandt wurde und am 19. Juni 2023 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung desselben Gesetzes vom 28. November 2022: das Institut der Steuerberater und Buchprüfer, Bart Van Coile und Vincent Delvaux, unterstützt und vertreten durch RA Frank Judo, RA Cedric Jenart und RÄin Louise Janssens, in Brüssel zugelassen.

f. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 23. Juni 2023 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief zugesandt wurde und am 27. Juni 2023 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung desselben Gesetzes vom 8. Dezember 2022: das Institut der Steuerberater und Buchprüfer, Bart Van Coile und Vincent Delvaux, unterstützt und vertreten durch RA Frank Judo, RA Cedric Jenart und RÄin Louise Janssens.

Diese unter den Nummern 8014, 8021, 8023, 8024, 8027 und 8044 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Schriftsätze und Gegenerwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der VoG « Association Européenne des Juristes d'Entreprise », unterstützt und vertreten durch RA Marc Mossé und RA David Zygas, in Brüssel zugelassen (intervenierende Partei in der Rechtssache Nr. 8021),

- dem Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA Jérôme Sohier und RA Manoël De Keukelaere, in Brüssel zugelassen.

Die klagenden Parteien haben Erwiderungsschriftsätze eingereicht.

Durch Anordnung vom 17. Juli 2024 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Yasmine Kherbache und Michel Pâques beschlossen, dass die Rechtssachen verhandlungsreif sind, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung nach Ablauf dieser Frist geschlossen und die Rechtssachen zur Beratung gestellt werden.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die verbundenen Klagen richten sich gegen das Gesetz vom 28. November 2022 « zum Schutz von Personen, die Verstöße innerhalb einer juristischen Person des privaten Sektors gegen das Unionsrecht oder das nationale Recht melden » (nachstehend: Gesetz vom 28. November 2022) (Rechtssachen Nrn. 8014, 8021, 8023 und 8027) und gegen das Gesetz vom 8. Dezember 2022 « über die Kanäle zur Meldung von Integritätsverletzungen und den Schutz entsprechender Hinweisgeber in föderalen öffentlichen Einrichtungen und der integrierten Polizei » (nachstehend: Gesetz vom 8. Dezember 2022) (Rechtssachen Nrn. 8014, 8024 und 8044).

Das Gesetz vom 28. November 2022 bezweckt die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 « zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden » (nachstehend: Richtlinie (EU) 2019/1937) für den Privatsektor (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, S. 3).

Das Gesetz vom 8. Dezember 2022 bezweckt die Umsetzung derselben Richtlinie für die föderalen öffentlichen Einrichtungen und die integrierte Polizei (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/001, S. 3).

Nach den Vorarbeiten zum Gesetz vom 8. Dezember 2022 spielen Hinweisgeber « eine entscheidende Rolle, um unethische Verhaltensweisen aufzudecken. Meldungen von Hinweisgebern sind eine außerordentlich wichtige, wenn nicht die wichtigste Informationsquelle, um Fehlverhalten aufzudecken. Beispiele sind die Panama Papers, Edward Snowden, oder Publifin in unserem Land » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/004, S. 4).

B.1.2. Die Richtlinie (EU) 2019/1937 ist zustande gekommen, weil der Unionsgesetzgeber der Ansicht war, dass ein globales Instrument auf europäischer Ebene notwendig war. Ziel der Richtlinie (EU) 2019/1937 ist « eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionpolitik in bestimmten Bereichen durch die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards, die ein hohes Schutzniveau für Personen sicherstellen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden » (Artikel 1 der Richtlinie (EU) 2019/1937).

In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. November 2022 und zum Gesetz vom 8. Dezember 2022 wird präzisiert :

« L'importance de la protection des lanceurs d'alerte en vue de renforcer l'application de la loi dans certains domaines d'actions de l'Union est reconnue depuis plusieurs années au travers d'actes sectoriels de l'Union. Cette approche a toutefois conduit à une protection fragmentée entre les États membres et inégale d'un domaine d'action à l'autre, et ce faisant à des risques potentiels de concurrence déloyale. Les conséquences sont particulièrement négatives en cas de violations ayant une dimension transfrontière.

Dans un tel contexte, il apparaissait de plus en plus nécessaire pour le législateur européen d'adopter un instrument plus global. Plusieurs options ont été examinées. L'option d'une directive établissant des normes minimales de protection dans certains domaines particulièrement importants a finalement été retenue » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, S. 4, und DOC 55-2952/001, S. 4).

In den Erwägungen der Richtlinie (EU) 2019/1937 heißt es:

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

internationaler Ebene zunehmend anerkannt, dass es eines ausgewogenen und effizienten Hinweisgeberschutzes bedarf.

[...]

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

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

[...]

(104) Mit dieser Richtlinie werden Mindeststandards eingeführt; die Mitgliedstaaten sollten gleichwohl die Möglichkeit haben, für Hinweisgeber günstigere Bestimmungen als jene dieser Richtlinie einzuführen oder beizubehalten, sofern diese die Maßnahmen zum Schutz der betroffenen Personen unberührt lassen. Die Umsetzung dieser Richtlinie sollte keinesfalls als Rechtfertigung dafür dienen, dass das Schutzniveau in den von ihr erfassten Bereichen, das Hinweisgebern im nationalen Recht bereits gewährt wird, abgesenkt wird ».

B.1.3. Die Richtlinie (EU) 2019/1937 bietet Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden und die Bedingungen für die Rechtsstellung eines Hinweisgebers erfüllen, Rechtsschutz.

Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1937 bestimmt:

« Hinweisgeber haben Anspruch auf Schutz nach dieser Richtlinie, sofern:

*a)* sie hinreichenden Grund zu der Annahme hatten, dass die gemeldeten Informationen über Verstöße zum Zeitpunkt der Meldung der Wahrheit entsprachen und dass diese Informationen in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fielen, und

*b)* sie intern gemäß Artikel 7 oder extern gemäß Artikel 10 Meldung erstattet haben oder eine Offenlegung gemäß Artikel 15 vorgenommen haben ».

Der persönliche Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/1937 bezieht sich auf alle natürlichen Personen, die in einem beruflichen Kontext Kenntnis von Informationen über Verstöße gegen das Unionsrecht erlangen, unabhängig davon, ob sie für Organisationen im privaten oder öffentlichen Sektor oder mit diesen arbeiten. Auf die Rechtsstellung eines Hinweisgebers können sich nicht nur Arbeitnehmer berufen, die einen Verstoß melden, sondern auch Beamte, Selbständige, Anteilseigner und Personen, die dem Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgan eines Unternehmens angehören (einschließlich der nicht geschäftsführenden Mitglieder sowie Freiwilligen und bezahlter oder unbezahlter Praktikanten), Personen, die unter der Aufsicht und Leitung von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten arbeiten, Bewerber, ehemalige Arbeitnehmer, Mittler und Dritte, die mit den Hinweisgebern in Verbindung stehen und in einem beruflichen Kontext Repressalien erleiden könnten (Artikel 4).

Nach der Richtlinie (EU) 2019/1937 haben Hinweisgeber die Möglichkeit, eine Meldung über einen internen Meldekanal, einen externen Meldekanal oder eine öffentliche Offenlegung über einen anderen Kanal abzugeben (Artikel 8 bis 15). Unabhängig davon, für welchen Kanal sich der Hinweisgeber entscheidet, sobald er für die Rechtsstellung eines Hinweisgebers in Betracht kommt, muss die Stelle, die die Meldung empfängt, die Identität des Hinweisgebers geheim halten (Artikel 16) und das geeignete vorgeschriebene Verfahren befolgen. Außerdem muss der Hinweisgeber jederzeit vor Repressalien geschützt werden (Artikel 19 und 21) und kann er unterstützende Maßnahmen verlangen (Artikel 10 und 22). Die Richtlinie (EU) 2019/1937 sieht auch vor, dass die Mitgliedstaaten gegen natürliche und juristische Personen Sanktionen verhängen müssen, die Meldungen behindern oder zu behindern versuchen, Repressalien gegen Hinweisgeber ergreifen, mutwillige Gerichtsverfahren gegen Hinweisgeber anstrengen oder gegen die Pflicht verstoßen, die Vertraulichkeit der Identität von Hinweisgebern zu wahren (Artikel 23).

Der sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/1937 umfasst zehn Bereiche, in denen Personen, die Verstöße melden, nach der Richtlinie geschützt sind (Artikel 2 Absatz 1). Die Mitgliedstaaten haben auch die Möglichkeit, den Schutz nach nationalem Recht in Bezug auf andere Bereiche auszudehnen (Artikel 2 Absatz 2).

B.1.4. Bestimmte Meldungen sind vom sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/1937 ausgeschlossen, weshalb der Hinweisgeber in diesem Fall nicht geschützt ist.

Diese Meldungen betreffen Informationen, die vom Berufsgeheimnis bestimmter Berufsgruppen geschützt sind.

Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937 bestimmt:

« Diese Richtlinie berührt nicht die Anwendung von Unionsrecht oder nationalem Recht in Bezug auf alle folgenden Punkte:

- a) den Schutz von Verschlusssachen;
- b) den Schutz der anwaltlichen und ärztlichen Verschwiegenheitspflichten;
- c) das richterliche Beratungsgeheimnis;
- d) das Strafprozessrecht ».

Die Erwägungsgründe 26 bis 28 der Richtlinie (EU) 2019/1937 präzisieren:

« (26) Diese Richtlinie sollte sich nicht auf den im nationalen Recht und gegebenenfalls - im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs - im Unionsrecht vorgesehenen Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Rechtsanwalt und Mandant ( ' anwaltliche Verschwiegenheitspflicht ' ) auswirken. Darüber hinaus sollte sich diese Richtlinie nicht auf die im nationalen Recht und im Unionsrecht vorgesehene Verpflichtung zur Wahrung der Vertraulichkeit der Kommunikation von Erbringern von Gesundheitsleistungen, einschließlich Therapeuten, mit ihren Patienten und von Patientenakten ( ' ärztliche Schweigepflicht ' ) auswirken.

(27) Angehörige anderer Berufe als dem des Rechtsanwalts und der Erbringer von Gesundheitsleistungen sollten Anspruch auf Schutz im Rahmen dieser Richtlinie haben können, wenn sie durch geltende Berufsregeln geschützte Informationen melden, sofern die Meldung dieser Informationen für Zwecke der Aufdeckung eines Verstoßes im Anwendungsbereich dieser Richtlinie notwendig ist.

(28) Nach dieser Richtlinie sollte zwar unter bestimmten Bedingungen im Fall von Verletzung der Geheimhaltungspflicht ein begrenzter Ausschluss von der Haftung gelten, auch von der strafrechtlichen Verantwortung, aber dieser Ausschluss sollte sich nicht auf die Bestimmungen des nationalen Strafverfahrensrechts und insbesondere nicht auf jene Bestimmungen auswirken, die dem Schutz der Integrität von Ermittlungen und Verfahren oder Verteidigungsrechten der betroffenen Personen dienen. Die Aufnahme von Schutzmaßnahmen in andere Arten des nationalen Verfahrensrechts, insbesondere der Umkehr der Beweislast in nationalen verwaltungs-, zivil- oder arbeitsrechtlichen Verfahren, sollte davon unberührt bleiben ».

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 berücksichtigt deshalb, dass bestimmte Berufsgruppen an das Berufsgeheimnis gebunden sind und dieses Berufsgeheimnis im Lichte des Allgemeininteresses der Gesellschaft eines spezifischen Schutzes bedarf.

B.1.5. Konkret müssen Mitgliedstaaten sicherstellen, dass verschiedene Kanäle und Verfahren für interne und externe Meldungen und für Folgemaßnahmen nach Rücksprache und im Einvernehmen mit den Sozialpartnern eingerichtet werden (Artikel 8 Absatz 1 und 11 Absatz 1). Dazu müssen die Mitgliedstaaten die Vertraulichkeitspflicht sicherstellen, damit die Identität des Hinweisgebers ohne dessen ausdrückliche Zustimmung nicht offengelegt wird (Artikel 16 Absatz 1) und muss jede Verarbeitung personenbezogener Daten nach der Richtlinie durchgeführt werden in Übereinstimmung mit der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 « zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) » und mit der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 « zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates » (Artikel 17).

Für den Austausch und die Übermittlung von Informationen durch Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Europäischen Union muss die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 « zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG » beachtet werden (Artikel 17). Auch müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass juristische Personen des privaten und öffentlichen Sektors und die zuständigen Behörden alle eingehenden Meldungen dokumentieren (Artikel 18).

Ferner müssen die Mitgliedstaaten Schutzmaßnahmen für Hinweisgeber vorsehen. Diese Schutzmaßnahmen bestehen aus dem Verbot von Repressalien (Artikel 19), unterstützenden Maßnahmen (Artikel 20), Maßnahmen zum Schutz vor Repressalien (Artikel 21), Maßnahmen zum Schutz betroffener Personen (Artikel 22) und wirksamen Sanktionen (Artikel 23). Die

Mitgliedstaaten müssen auch sicherstellen, dass die vorgesehenen Rechte und Rechtsbehelfe nicht aufgehoben werden können (Artikel 24).

B.2.1. Der Föderalgesetzgeber hat die Richtlinie (EU) 2019/1937 durch die Einführung von zwei unterschiedlichen Gesetzen zum Schutz von Hinweisgebern umgesetzt, eines Gesetzes für den privaten Sektor (Gesetz vom 28. November 2022) und eines Gesetzes für den öffentlichen Sektor (Gesetz vom 8. Dezember 2022).

Mit beiden Gesetzen soll die Anwendung des Rechts und der Politik der Union in bestimmten Bereichen durch die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards verbessert werden, die ein hohes Schutzniveau für Personen sicherstellen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, SS. 34-35, und DOC 55-2952/001, S. 22).

B.2.2. Der Gesetzgeber entschied sich für zwei unterschiedliche Gesetze, weil sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor bereits Regelungen für Hinweisgeber existierten, wodurch es einfacher war, für den privaten und den öffentlichen Sektor einen gesonderten Schutz einzuführen.

In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 8. Dezember 2022 heißt es:

« Afin de se conformer à l'article 25 de la directive (traitement plus favorable et clause de non-régression), la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel a été choisie comme point de départ pour la transposition de la directive au niveau des organismes du secteur public fédéral, dans laquelle, entre autres, le champ d'application matériel est beaucoup plus large que celui de l'article 2, paragraphe 1er, de la directive » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/001, S. 6).

B.2.3. Der persönliche Anwendungsbereich des Gesetzes vom 28. November 2022 beziehungsweise des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 hängt davon ab, wo der Hinweisgeber tätig ist, im privaten Sektor (Artikel 6 des Gesetzes vom 28. November 2022) oder bei der Föderalbehörde oder der integrierten Polizei (Artikel 5 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022).

Der private Sektor wird im Gesetz vom 28. November 2022 nicht besonders definiert, die « föderalen öffentlichen Einrichtungen » im Gesetz vom 8. Dezember 2022 schon:

« Art. 6. Pour l'application de la présente loi et des arrêtés et des règlements pris pour son exécution, on entend par :

1° organismes du secteur public fédéral :

a) les autorités administratives fédérales;

b) les organes stratégiques;

c) tout autre organisme ou service qui dépend des autorités fédérales et n'appartient pas au secteur privé.

Pour l'application de la présente loi, la police intégrée ne relève pas de la définition des organismes du secteur public fédéral ».

B.2.4. Artikel 6 § 1 des Gesetzes vom 28. November 2022 bestimmt, dass das Gesetz Anwendung findet auf die « im privaten Sektor tätigen Hinweisgeber, die im beruflichen Kontext Informationen über Verstöße erlangt haben ». Die in diesem Gesetz genannten Verstöße beziehen sich nur auf die in Artikel 2 Nrn. 1, 2 und 3 dieses Gesetzes erwähnten Rechtsbereiche, nämlich den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/1937 (Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie), dem der Gesetzgeber Sozialbetrug und Steuerhinterziehung hinzugefügt hat (Artikel 2 Nr. 1 Buchstaben *k*) und *l*) des Gesetzes vom 28. November 2022).

Unter « Informationen über Verstöße » sind zu verstehen « Informationen, einschließlich begründeter Verdachtsmomente, in Bezug auf tatsächliche oder potenzielle Verstöße, die bereits begangen wurden oder sehr wahrscheinlich erfolgen werden, sowie in Bezug auf Versuche der Verschleierung solcher Verstöße » (Artikel 7 Nr. 2 des Gesetzes vom 28. November 2022).

Ein « beruflicher Kontext » wird definiert als « laufende oder frühere Berufstätigkeiten im privaten Sektor, durch die Personen unabhängig von der Art der Tätigkeiten Informationen über Verstöße erlangen und bei denen sich diese Personen Repressalien ausgesetzt sehen könnten, wenn sie diese Informationen melden würden » (Artikel 7 Nr. 9 des Gesetzes vom 28. November 2022).

Artikel 6 § 6 des Gesetzes vom 28. November 2022 dehnt den Anwendungsbereich des Gesetzes ebenso auf Hinweisgeber aus, die Informationen melden, die sie außerhalb eines

beruflichen Kontextes erlangt haben, und zwar bei der Meldung von Verstößen im Bereich der Finanzdienstleistungen, -produkte und -märkte sowie der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

B.2.5. Artikel 5 § 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 bestimmt, dass das Gesetz Anwendung findet auf « die in den föderalen öffentlichen Einrichtungen tätigen Hinweisgeber, die im beruflichen Kontext Informationen über Integritätsverstöße erlangt haben ». Die Definition eines Integritätsverstößes (Artikel 2 § 1 Absatz 2 dieses Gesetzes) ist nicht auf die in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1937 genannten Verstöße gegen das Unionsrecht beschränkt. Unter « Informationen über Integritätsverstöße » sind zu verstehen « Informationen, einschließlich begründeter Verdachtsmomente, in Bezug auf tatsächliche oder potenzielle Integritätsverstöße, die in der föderalen öffentlichen Einrichtung, in der der Hinweisgeber tätig ist oder war oder sein wird, oder in einer anderen föderalen öffentlichen Einrichtung, mit der der Hinweisgeber aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit im Kontakt steht oder stand, bereits begangen wurden oder sehr wahrscheinlich erfolgen werden, sowie in Bezug auf Versuche der Verschleierung solcher Verstöße » (Artikel 6 Nr. 9 des Gesetzes vom 28. November 2022).

Unter einem « beruflichen Kontext » sind zu verstehen « laufende oder frühere Berufstätigkeiten in den föderalen öffentlichen Einrichtungen, durch die Personen unabhängig von der Art der Tätigkeiten Informationen über Integritätsverstöße erlangen und bei denen sich diese Personen Repressalien ausgesetzt sehen könnten, wenn sie diese Informationen melden würden » (Artikel 6 Nr. 17 des Gesetzes vom 28. November 2022).

B.2.6. Sowohl das Gesetz vom 28. November 2022 als auch das Gesetz vom 8. Dezember 2022 bieten einem Hinweisgeber Schutz, insofern er triftige Gründe für die Annahme hatte, dass die gemeldeten Informationen über die Verstöße oder die Integritätsverstöße zum Zeitpunkt der Meldung richtig waren und diese Informationen in den Anwendungsbereich des Gesetzes fielen. Darüber hinaus muss der Hinweisgeber die Verfahrensvoraussetzungen des gewählten Verfahrens einhalten (Artikel 8 § 1 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 7 § 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022).

In den Vorarbeiten heißt es:

« Il importe d'apprécier le critère de la croyance raisonnable au regard d'une personne placée dans une situation similaire et disposant de connaissances comparables. Ce faisant, l'auteur de signalement ne devrait pas perdre le bénéfice de la protection au seul motif que le signalement effectué de bonne foi s'est avéré inexact ou infondé » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, S. 60, und DOC 55-2952/001, SS. 41-42).

B.2.7. Artikel 5 § 1 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 sehen Ausnahmen vor, bei denen bestimmte Informationen nicht unter den Hinweisgeberschutz fallen.

Für die Prüfung der Nichtigkeitsklagen ist das Berufsgeheimnis der Rechtsanwälte und anderer Berufsgruppen von Bedeutung. Der Hinweisgeberschutz findet weder Anwendung auf Informationen, die unter ein ärztliches Berufsgeheimnis fallen, noch auf Informationen und Auskünfte, die Rechtsanwälte von ihren Mandanten oder über ihre Mandaten erhalten, insofern sie entweder in Gerichtsverfahren oder im Hinblick auf solche Verfahren oder im Rahmen einer Beratung über die Weise der Einleitung oder der Vermeidung eines solchen Verfahrens die Rechtslage des Mandanten beurteilen oder ihren Auftrag der Verteidigung oder Vertretung des Mandanten ausüben (Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022).

In den Vorarbeiten zu beiden Gesetzen wird erläutert:

« Il est important de souligner que le projet de loi ne crée pas de nouvelle autorisation de parler au regard de l'article 458 du Code pénal en ce qui concerne les avocats et les professionnels de la santé. La directive ne fait effectivement nullement atteinte à la confidentialité d'une correspondance entre un avocat et son client ( ' secret professionnel des avocats ' ) ou d'une communication entre un prestataire de soins de santé et un patient ( ' secret médical ' ) (considérant n° 26 de la directive). Il s'ensuit qu'un avocat ou un professionnel de la santé ne pourrait pas, sur pied de la directive, lancer l'alerte à propos de faits qui lui ont été confiés en sa qualité de dépositaire du secret professionnel. En revanche, libres à eux de dénoncer les faits dont ils ont personnellement connaissance sur leur lieu de travail en raison de leur profession » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, S. 46, und DOC 55-2952/001, SS. 28-29).

In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. November 2022 wird dem hinzugefügt:

« Le périmètre exact du secret professionnel des avocats a été défini par la Cour de Justice de l'Union Européenne dans un arrêt du 26 juin 2007 (affaire C-305/05) : il s'agit des ' informations reçues de l'un de leurs clients ou obtenues sur l'un de ceux-ci, lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense

ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure '. Le projet de loi reprend cette définition, qui sera adaptée, si la jurisprudence de la Cour de Justice devait évoluer » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, S. 46).

B.2.7. Zusammenfassend regeln die angefochtenen Gesetze den Schutz von Hinweisgebern im privaten und öffentlichen Sektor. Sie sehen bestimmte Mindeststandards vor, sodass Hinweisgeber wirksam geschützt werden. Außerdem gelten Ausnahmen, wodurch bestimmte Informationen nicht unter den Schutz fallen.

B.3.1. Die Nichtigkeitsklagen beziehen sich vorwiegend auf die Ausnahme, die auf die Berufsgruppe der Rechtsanwälte Anwendung findet, und das Fehlen einer Ausnahme für andere Berufsgruppen, unabhängig davon, ob sie in Rechtsangelegenheiten tätig werden oder nicht.

B.3.2. Nach Ansicht des Ministerrats bezieht sich die Nichtigkeitsklage in der Rechtssache Nr. 8021, die vom Institut der Betriebsjuristen erhoben worden sei, im Wesentlichen nur auf Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und enthalten die Nichtigkeitsklagen in den Rechtssachen Nrn. 8027 und 8044, die vom Institut der Steuerberater und Buchprüfer erhoben worden seien, nur Beschwerdegründe hinsichtlich der Artikel 2 und 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und der Artikel 2 und 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022.

B.3.3. Der Gerichtshof muss die Tragweite der Nichtigkeitsklage auf der Grundlage des Inhalts der Klageschrift bestimmen. Für nichtig erklären kann der Gerichtshof nur ausdrücklich angefochtene gesetzeskräftige Bestimmungen, gegen die Klagegründe angeführt werden, und gegebenenfalls Bestimmungen, die zwar nicht angefochten werden, aber untrennbar mit den für nichtig zu erklärenden Bestimmungen verbunden sind.

Der Gerichtshof prüft die Klageschriften und die Klagegründe, sofern sie die vorgenannten Anforderungen erfüllen.

*In Bezug auf die Zulässigkeit*

B.4. Der Ministerrat stellt das Interesse der klagenden Parteien und der intervenierenden Partei in Abrede, weil die angefochtenen Gesetze Rechtsanwälten, Betriebsjuristen, Buchprüfern und Steuerberatern keine Meldepflicht auferlegten, sondern ihnen ein Recht auf Meinungsäußerung einräumten. Die angefochtenen Gesetze benachteiligten sie daher nicht.

B.5. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof (nachstehend: Sondergesetz vom 6. Januar 1989) erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte; demzufolge ist die Popularklage nicht zulässig.

B.6. Die klagenden Parteien und die intervenierende Partei führen an, dass die angefochtenen Gesetze das Berufsgeheimnis der Rechtsanwälte (Rechtssachen Nrn. 8014, 8023 und 8024), der Betriebsjuristen (Rechtssache Nr. 8021), der Buchprüfer und der Steuerberater (Rechtssachen Nrn. 8027 und 8044) einschränken und die Vertraulichkeit im Rahmen des Auftretens dieser Berufsgruppen gefährden könnten.

B.7. Da die Beurteilung des Interesses der klagenden Parteien und der intervenierenden Partei von der Tragweite der angefochtenen Bestimmungen abhängt, fällt diese Beurteilung mit der Prüfung der Sache selbst zusammen.

B.8. Die Einreden werden abgewiesen.

B.9.1. Der Ministerrat stellt auch das Interesse der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 8044 hinsichtlich ihres ersten Klagegrunds in Abrede, da in diesem Klagegrund kein Nachteil für die Buchprüfer und die Steuerberater angeführt werde.

B.9.2. Wenn bei den klagenden Parteien das rechtlich erforderliche Interesse an der Beantragung der Nichtigklärung der angefochtenen Bestimmungen vorliegt, was zusammen mit der Sache selbst untersucht wird, muss bei ihnen nicht daneben auch noch ein Interesse hinsichtlich des Klagegrunds gegeben sein.

B.9.3. Die Einrede wird abgewiesen.

B.10.1. Der Ministerrat macht geltend, dass bestimmte Klagegründe in bestimmten Klageschriften unzulässig seien, weil nicht dargelegt werde, in welcher Hinsicht die angefochtenen Bestimmungen gegen die Regeln, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleiste, verstießen.

B.10.2. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in den Klageschriften vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden. Der Gerichtshof prüft die Klagegründe, insofern sie diese Erfordernisse erfüllen.

B.10.3. Die Einrede wird abgewiesen.

B.11. Der Ministerrat führt schließlich an, dass der Interventionsschriftsatz der VoG « Association Européenne des Juristes d'Entreprise » (nachstehend: VoG « AEJE ») verspätet eingegangen sei, weil er nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten nach Veröffentlichung des Gesetzes vom 28. November 2022 im *Belgischen Staatsblatt* eingereicht worden sei.

B.12.1. Artikel 87 § 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 bestimmt, dass « jede Person, die ein Interesse nachweist, binnen dreißig Tagen ab der in Artikel 74 vorgeschriebenen Veröffentlichung in einem Schriftsatz ihre Bemerkungen an den Verfassungsgerichtshof richten [kann]. Sie wird dadurch als Partei des Rechtsstreits angesehen ».

B.12.2. Die Veröffentlichung « des Einreichers und des Gegenstands der Klage » in den Rechtssachen Nrn. 8014, 8021, 8023, 8024, 8027 und 8044 im *Belgischen Staatsblatt* erfolgte am 18. Juli 2023, weshalb die Frist zur Einreichung eines Interventionsschriftsatzes am 17. August 2023 ablief. Der Interventionsschriftsatz der VoG « AEJE » wurde am 16. August 2023 eingereicht.

B.12.3. Die Einrede wird abgewiesen.

B.13. Die Intervention einer Person, die ein Interesse an einem Nichtigkeitsverfahren aufweist, darf die ursprünglichen Klagen weder ändern noch erweitern. Artikel 87 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 erlaubt es im Gegensatz zu Artikel 85 nämlich nicht, dass im Schriftsatz neue Klagegründe vorgebracht werden.

Die Beschwerdegründe, die die VoG «AEJE» in ihrem Interventionsschriftsatz formuliert, können nur insoweit berücksichtigt werden, als sie sich den in den Klageschriften angeführten Klagegründen anschließen und als in einem Schriftsatz enthaltene Bemerkungen zu betrachten sind.

#### *Zur Hauptsache*

B.14. Der Gerichtshof prüft die Beschwerdegründe der klagenden Parteien in der folgenden Reihenfolge:

1. die Regeln der Zuständigkeitsverteilung (B.15–B.21.2),
2. die alleinige Zuständigkeit des Königs und die Unterbeauftragung (B.22–B.28),
3. die Erweiterung der Bereiche, in denen eine Meldung vorgenommen werden kann (B.29–B.43),
4. das Fehlen einer Ausnahme für andere Berufsgruppen (B.44–B.57),
5. die Beschränkung des Berufsgeheimnisses von Rechtsanwälten (B.58–B.71).

## 1. Die Regeln der Zuständigkeitsverteilung

B.15. Die Prüfung der Übereinstimmung einer gesetzeskräftigen Bestimmung mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung muss in der Regel derjenigen ihrer Vereinbarkeit mit den Bestimmungen von Titel II und mit den Artikeln 170, 172 und 191 der Verfassung vorangehen.

B.16. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 8027 führen in ihrem ersten Klagegrund einen Verstoß durch das Gesetz vom 28. November 2022 gegen Artikel 6 § 1 VII Absatz 4 Nr. 3 und Absatz 5 Nr. 12 in Verbindung mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen (nachstehend: Sondergesetz vom 8. August 1980) an. Sie führen an, dass das angefochtene Gesetz zwar auf der Zuständigkeit der Föderalbehörde für die Organisation der Wirtschaft und das Arbeitsrecht beruhe, dass es aber auch vor dem Hintergrund der Bereiche, in denen es Anwendung finde, die Durchsetzung materieller Rechtsregeln erfasse, die zur Zuständigkeit der Gemeinschaften oder der Regionen gehörten, und dass deshalb zumindest ein Zusammenarbeitsabkommen habe geschlossen werden müssen.

B.17.1. Der Mindeststandard für den Schutz von Hinweisgebern umfasst einen weiten sachlichen Anwendungsbereich. In Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 28. November 2022 werden zwölf Bereiche aufgezählt, in denen Verstöße gegen das Unionsrecht gemeldet werden können und in Bezug auf die das angefochtene Gesetz ein hohes Schutzniveau bietet. Verstöße, die den finanziellen Interessen der Union schaden, im Sinne von Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: AEUV), sowie Verstöße gegen Binnenmarktvorschriften im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 des AEUV fallen auch unter die Schutzregelung (Artikel 2 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 28. November 2022).

B.17.2. Jede Behörde muss die Einhaltung der Grundrechte und -freiheiten gewährleisten, indem sie diese konkretisiert, wenn sie ihre Befugnisse ausübt. Unter Verweis auf den Entscheid des Gerichtshofes Nr. 124/2000 vom 29. November 2000 (ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.124) hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats Folgendes ausgeführt:

« 3.3. Compte tenu de cette jurisprudence ainsi que du principe de la répartition exclusive des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, il ne serait pas

admissible que, par l'avant-projet examiné, le législateur se saisisse de domaines qui relèvent de la compétences des entités fédérées au seul motif qu'il s'agirait de garantir la protection des droits fondamentaux des lanceurs d'alerte.

C'est à la lumière de ces principes que le champ d'application matériel de l'avant-projet doit être examiné afin de déterminer si les domaines couverts par l'article 2 de l'avant-projet relèvent effectivement de la compétence de l'autorité fédérale » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, SS. 191-192).

B.18.1. Nach Artikel 39 der Verfassung sind die Regionen hinsichtlich der Wirtschaft für die in Artikel 6 § 1 VI des Sondergesetzes vom 8. August 1980 angeführten Angelegenheiten zuständig.

B.18.2. Gleichwohl ist auch der Föderalgesetzgeber für den Bereich der wirtschaftlichen Angelegenheiten zuständig. Artikel 6 § 1 VI Absatz 4 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 bestimmt:

« Zu diesem Zweck ist die Föderalbehörde dafür zuständig, allgemeine Regeln festzulegen in Sachen:

[...]

3. Organisation der Wirtschaft,

[...] ».

Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 Nr. 12 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 bestimmt:

« Darüber hinaus ist allein die Föderalbehörde zuständig für:

[...]

12. das Arbeitsrecht und die soziale Sicherheit ».

B.19. Die Föderalbehörde kann aufgrund ihrer Zuständigkeit für das Arbeitsrecht eine Regelung zum Schutz von Hinweisgebern vorsehen, die Arbeitnehmer im privaten Sektor sind, und zwar unabhängig davon, ob sich die Meldung von Verstößen auf Angelegenheiten bezieht, die zur Zuständigkeit der Föderalbehörde oder aber der Gemeinschaften oder Regionen gehören. Darüber hinaus kann die Föderalbehörde aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Wirtschaft, das Handelsrecht und das Gesellschaftsrecht auch eine vergleichbare Regelung für Selbständige, Anteilseigner oder Personen, die dem Verwaltungs-, Leitungs- oder

Aufsichtsorgan eines Unternehmens angehören, vorsehen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, SS. 193-194).

Diese Zuständigkeit für das Arbeitsrecht, das Handelsrecht und das Gesellschaftsrecht ermöglicht es, den Schutz dieser Personen zu regeln, aber sie umfasst nicht die Durchsetzung der Rechtsregeln, wenn ein Verstoß gegen diese gemeldet wird und diese zu den Zuständigkeiten der Regionen und der Gemeinschaften gehören.

B.20. Der in Artikel 2 Nr. 1 geregelte sachliche Anwendungsbereich des angefochtenen Gesetzes umfasst Bereiche, wie die Verkehrssicherheit, den Umweltschutz, die öffentliche Gesundheit und das Wohlbefinden der Tiere, für die auch die Gemeinschaften oder die Regionen ganz oder teilweise zuständig sind.

Aus der Verbindung von Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 28. November 2022 mit Artikel 1 § 2 Absatz 1 dieses Gesetzes - woraus sich ergibt, dass mit dem Gesetz die Richtlinie (EU) 2019/1937 « im Lichte der föderalen Zuständigkeiten » umgesetzt werden soll - geht gleichwohl hervor, dass der in diesem Gesetz vorgesehene Hinweisgeberschutz in den in Artikel 2 Nr. 1 erwähnten Bereichen jedoch nur gilt, insofern sie in die Zuständigkeit der Föderalbehörde fallen.

Artikel 7 Nr. 13 des Gesetzes vom 28. November 2022 bestimmt ferner, dass sich bei der Meldung von Verstößen gegen « Vorschriften der Regionen oder Gemeinschaften » die Folgemaßnahmen nicht auf die Ermittlungsmaßnahmen und die Rechtsdurchsetzung erstrecken.

B.21. Außerdem ist die Zuständigkeit der Föderalbehörde nicht derart mit der vorerwähnten Zuständigkeit der Regionen verwoben, dass sie nur im Rahmen einer Zusammenarbeit ausgeübt werden kann. Das Gesetz vom 28. November 2022 beschränkt sich nämlich auf die Regelung des Hinweisgeberschutzes und regelt nicht die Durchsetzung der materiellen Rechtsregeln, in Bezug auf die ein Verstoß gemeldet wird. Jede Behörde ist dafür zuständig, die Durchsetzung der Rechtsregeln in den Bereichen festzulegen, die zu ihrer Zuständigkeit gehören.

Der Klagegrund ist unbegründet.

## *2. Die alleinige Zuständigkeit des Königs und die Unterbeauftragung*

B.22. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8044 ist abgeleitet aus einem Verstoß durch das Gesetz vom 8. Dezember 2022 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 37 und 107 Absatz 2 der Verfassung (erster Teil), « beziehungsweise hilfsweise » in Verbindung mit den Artikeln 33, 105 und 108 der Verfassung und dem Grundsatz der Gewaltenteilung (zweiter Teil).

B.23.1. Artikel 33 der Verfassung bestimmt:

« Alle Gewalten gehen von der Nation aus.

Sie werden in der durch die Verfassung bestimmten Weise ausgeübt ».

Artikel 37 der Verfassung bestimmt:

« Die föderale ausführende Gewalt, so wie sie durch die Verfassung geregelt wird, liegt beim König ».

Artikel 105 der Verfassung bestimmt:

« Der König hat keine andere Gewalt als die, die ihm die Verfassung und die aufgrund der Verfassung selbst ergangenen besonderen Gesetze ausdrücklich übertragen ».

Artikel 107 der Verfassung bestimmt:

« Der König verleiht die Dienstgrade in der Armee.

Er ernennt die Beamten der allgemeinen Verwaltung und der auswärtigen Beziehungen, vorbehaltlich der durch die Gesetze festgelegten Ausnahmen.

Er ernennt andere Beamte nur aufgrund einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung ».

Artikel 108 der Verfassung bestimmt:

« Der König erlässt die zur Ausführung der Gesetze notwendigen Verordnungen und Erlasse, ohne jemals die Gesetze selbst aussetzen noch von ihrer Ausführung entbinden zu dürfen ».

B.23.2. Die Artikel 37 und 107 Absatz 2 der Verfassung behalten dem König die grundsätzliche Zuständigkeit vor, das Statut der Beamten der allgemeinen Verwaltung zu regeln.

Die Artikel 33, 105 und 108 der Verfassung begrenzen die Zuständigkeitsübertragung der gesetzgebenden Gewalt auf die ausführende Gewalt.

B.24. Mit dem angefochtenen Gesetz soll ein rechtlicher Rahmen für den Schutz von Hinweisgebern geschaffen werden und « die Anwendung des Rechts und der Politik der Union in bestimmten Bereichen durch die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards verbessert werden, die ein hohes Schutzniveau für Personen sicherstellen, die Integritätsverstöße, einschließlich Verstößen gegen das Unionsrecht, melden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/001, S. 22).

B.25. Artikel 1 § 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 bestimmt:

« [Cette loi] vise à assurer un niveau élevé de protection aux personnes qui signalent des atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et dans la police intégrée ».

B.26.1. Den verschiedenen Bestimmungen, die im Gesetz vom 8. Dezember 2022 vorgesehen sind, liegt dieses Ziel zugrunde, Personen, die Integritätsverstöße melden, ein hohes Schutzniveau zu bieten.

Der Föderalgesetzgeber bestimmt die Bedingungen, unter denen Personen den Hinweisgeberschutz in Anspruch nehmen können (Artikel 7 und 8), regelt die internen Meldungen und die entsprechenden Folgemaßnahmen sowie die externen Meldungen und die entsprechenden Folgemaßnahmen.

Das Gesetz vom 8. Dezember 2022 verdeutlicht, dass die föderalen öffentlichen Einrichtungen die föderalen Verwaltungsbehörden, die Verwaltungsorgane und andere Einrichtungen oder Dienste sind, die von der Föderalbehörde abhängen und nicht zum privaten

Sektor gehören. Der Gesetzgeber hat somit die allgemeine Verwaltung und die auswärtigen Beziehungen vor Augen, wobei die Organisation und das administrative Statut der Beamten nach den Artikeln 37, 107 und 167 der Verfassung zur alleinigen Zuständigkeit des Königs gehört, aber auch die föderalen öffentlichen Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit, bei denen die Errichtung, die Organisation und das Statut des Personals grundsätzlich eines Gesetzes bedürfen und in Bezug auf die der König die in den Artikeln 105, 107 Absatz 3 und 108 der Verfassung geregelten Befugnisse ausübt. Das Gesetz vom 8. Dezember 2022 bestimmt, dass jede föderale öffentliche Einrichtung verpflichtet ist, einen internen Meldekanal mit Verfahren für die interne Meldung und für Folgemaßnahmen einzurichten (Artikel 10). Es ist jedoch der König, der nach Artikel 12 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 die verschiedenen Elemente bezüglich dieser Verfahren der internen Meldung und der entsprechenden Folgemaßnahmen festlegen muss.

Der externe Meldekanal für Integritätsverstöße, die in föderalen öffentlichen Einrichtungen begangen werden, wird grundsätzlich bei den föderalen Ombudsmännern eingerichtet (Artikel 14 § 1).

B.26.2. Wie auch die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats angemerkt hat (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/001, SS. 179-180), ist es vorliegend gerechtfertigt, dass der Gesetzgeber den Hinweisgeberschutz insgesamt geregelt hat. Er durfte dabei den Zusammenhang der erlassenen Regelungen mit den Befugnissen der Ombudsmänner als Organe, die dem Parlament unterstehen, mit ihren Auswirkungen auf die Freiheit der Meinungsäußerung der Föderalbeamten und mit dem gewünschten Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die etwaige Einleitung eines strafrechtlichen Verfahrens berücksichtigen. Die Hinweisgeberregelung stellt daher eine untrennbare Einheit dar, was das Auftreten der gesetzgebenden Gewalt rechtfertigt.

B.26.3. Der erste Teil des ersten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 8044 ist unbegründet.

B.27.1. Nach dem zweiten Teil des ersten Klagegrunds verstoße die in Artikel 10 § 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 am Ende vorgesehene Befugnisübertragung gegen die Artikel 10 und 11 in Verbindung mit den Artikeln 33, 105 und 108 der Verfassung, weil die

wesentlichen Elemente der vom König anzunehmenden Regeln nicht vom Gesetzgeber geregelt worden seien.

B.27.2. Eine gesetzgebende Ermächtigung zugunsten der ausführenden Gewalt, bei der es um eine Angelegenheit geht, die von der Verfassung nicht dem Gesetzgeber vorbehalten ist, ist nicht verfassungswidrig. In diesem Fall macht der Gesetzgeber nämlich von der ihm vom Verfassungsgeber eingeräumten Freiheit Gebrauch, in einer solchen Angelegenheit frei zu entscheiden.

Der Gerichtshof darf eine Bestimmung, die die Zuständigkeitsverteilung zwischen der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt regelt, nur dann verwerfen, wenn diese Bestimmung den Regeln über die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Föderalbehörde, den Gemeinschaften und den Regionen zuwiderläuft oder der Gesetzgeber einer Kategorie von Personen das Auftreten einer demokratisch gewählten Versammlung, wie in der Verfassung ausdrücklich vorgehen, vorenthält.

Aus der Klageschrift ergibt sich weder, dass sich die angefochtenen Bestimmungen auf eine Angelegenheit beziehen, die von der Verfassung dem Gesetzgeber vorbehalten ist, noch, dass die dem König eingeräumten Ermächtigungen gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung verstoßen würden.

B.27.3. Im Übrigen legen die klagenden Parteien, insofern das angefochtene Gesetz dem König die Möglichkeit der Unterbeauftragung eingeräumt haben sollte, weder dar, welche Bestimmungen sie beanstanden, noch, in welchem Umfang sie dadurch unmittelbar und ungünstig beeinträchtigt sind.

B.28. Der zweite Teil des ersten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 8044 ist unbegründet.

### *3. Die Erweiterung der Bereiche, in denen eine Meldung vorgenommen werden kann*

B.29.1. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 8027 und 8044 führen einen Verstoß durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. November 2022 und durch Artikel 2 des

Gesetzes vom 8. Dezember 2022 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 16 und 22 der Verfassung, mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention (nachstehend: erstes Zusatzprotokoll) sowie mit den Artikeln 7, 8 und 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend: Charta) an.

B.29.2. In ihrem dritten Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 8027 und 8044 werfen die klagenden Parteien dem Gesetzgeber vor, dass er den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 28. November 2022 gegenüber der Richtlinie auf bestimmte zusätzliche Bereiche erweitert habe (Rechtssache Nr. 8027) beziehungsweise dass er den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 auf alle Rechtsbereiche erweitert habe (Rechtssache Nr. 8044), während die Richtlinie (EU) 2019/1937 nur zehn Bereiche vorsehe.

B.30.1. Artikel 22 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind.

Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet den Schutz dieses Rechtes ».

Aus den Vorarbeiten zu Artikel 22 der Verfassung geht hervor, dass der Verfassungsgeber eine möglichst weitgehende Übereinstimmung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention angestrebt hat (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 997/5, S. 2). Die beiden Bestimmungen bilden eine untrennbare Einheit.

Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer ».

Artikel 7 der Charta bestimmt:

« Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation ».

Artikel 8 der Charta bestimmt:

« (1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht ».

Artikel 47 der Charta bestimmt:

« Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.

Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten ».

Das Recht auf Achtung des Privatlebens, so wie es in Artikel 7 der Charta gewährleistet ist, und das Recht auf eine wirksame Beschwerde, das in Artikel 47 der Charta garantiert ist, müssen nach deren Artikel 52 Absatz 3 unter Bezugnahme auf die Bedeutung und Tragweite, die ihnen in der Europäischen Menschenrechtskonvention verliehen wird, definiert werden.

Aus der Erläuterung zu den Artikeln 7 und 8 der Charta geht hervor, dass diese Artikel insbesondere auf Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention basieren. Aus der Erläuterung zu Artikel 47 der Charta geht hervor, dass Absatz 2 dieses Artikels Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention entspricht, außer dass im Recht der Union das Recht auf Zugang zu einem Gericht nicht nur für Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder strafrechtliche Anklagen gilt.

B.30.2. Artikel 16 der Verfassung bestimmt:

«Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung ».

Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls bestimmt:

«Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält ».

B.30.3. Artikel 16 der Charta bestimmt:

«Die unternehmerische Freiheit wird nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt ».

B.31.1. Sowohl das Gesetz vom 28. November 2022 als auch das Gesetz vom 8. Dezember 2022 haben einen weiteren Anwendungsbereich als die Richtlinie (EU) 2019/1937.

B.31.2. Die Richtlinie (EU) 2019/1937 enthält Mindeststandards für den Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, die sich auf zehn Bereiche beziehen, nämlich:

- « i) öffentliches Auftragswesen,
- ii) Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte sowie Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung,
- iii) Produktsicherheit und -konformität,
- iv) Verkehrssicherheit,

- v) Umweltschutz,
- vi) Strahlenschutz und kerntechnische Sicherheit,
- vii) Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz,
- viii) öffentliche Gesundheit,
- ix) Verbraucherschutz,

x) Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten sowie Sicherheit von Netz- und Informationssystemen » (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie (EU) 2019/1937).

Auch Verstöße, durch die den finanziellen Interessen der Union geschadet wird (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der vorerwähnten Richtlinie), und Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften, einschließlich Verstößen gegen Unionsvorschriften über Wettbewerb und staatliche Beihilfen, sowie Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften, die darauf abzielen, sich einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen, der dem Ziel oder dem Zweck des geltenden Körperschaftsteuerrechts zuwiderläuft (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der vorerwähnten Richtlinie), fallen in den sachlichen Anwendungsbereich der vorerwähnten Richtlinie.

B.31.3. Das Gesetz vom 28. November 2022 enthält gemeinsame Mindeststandards für den Schutz von Personen, die Verstöße gegen Gesetzes- oder Verordnungsvorschriften oder die unmittelbar anzuwendenden Unionsvorschriften sowie gegen Bestimmungen melden, die in Ausführung der vorerwähnten Vorschriften erlassen werden, die sich beziehen auf:

- « *a*) marchés publics;
- b*) services, produits et marchés financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;
- c*) sécurité et conformité des produits;
- d*) sécurité des transports;
- e*) protection de l'environnement;
- f*) radioprotection et sûreté nucléaire;
- g*) sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux;

- h) santé publique;*
- i) protection des consommateurs;*
- j) protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et sécurité des réseaux et des systèmes d'information;*
- k) lutte contre la fraude fiscale;*
- l) lutte contre la fraude sociale » (Artikel 2 Nr. 1).*

Auch Verstöße, durch die den finanziellen Interessen der Union geschadet wird (Artikel 2 Nr. 2), und Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften, einschließlich Verstößen gegen Unionsvorschriften über Wettbewerb und staatliche Beihilfen (Artikel 2 Nr. 3), fallen in den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes vom 28. November 2022.

B.31.4. Das Gesetz vom 8. Dezember 2022 regelt den Schutz der Personen, die einen Integritätsverstoß bei den föderalen öffentlichen Einrichtungen melden.

Ein Integritätsverstoß ist:

« 1° l'acte ou l'omission d'un acte qui constitue une menace pour l'intérêt général ou une atteinte à celui-ci, et qui :

*a) constitue une violation aux dispositions européennes directement applicables, aux lois, arrêtés, circulaires, règles internes et aux procédures internes qui sont applicables aux organismes du secteur public fédéral et leurs membres du personnel; et/ou*

*b) implique un risque pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement; et/ou*

*c) témoigne d'un manquement grave aux obligations professionnelles ou à la bonne gestion d'un organisme du secteur public fédéral;*

2° le fait d'ordonner ou de conseiller sciemment de commettre une atteinte à l'intégrité telle que visée au 1° » (Artikel 2 § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022).

B.32.1. Die Richtlinie (EU) 2019/1937 bestimmt in Artikel 2 Absatz 2 ausdrücklich, dass sie die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt lässt, den Schutz nach nationalem Recht in Bezug auf andere Bereiche oder Rechtsakte auszudehnen.

Im 5. Erwägungsgrund der Richtlinie (EU) 2019/1937 heißt es: Die Mitgliedstaaten « können entscheiden, den Anwendungsbereich der nationalen Bestimmungen auf andere Bereiche auszudehnen, um auf nationaler Ebene für einen umfassenden und kohärenten Rahmen für den Hinweisgeberschutz zu sorgen ».

Der Gesetzgeber hat in beiden angefochtenen Gesetzen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

B.32.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. November 2022 wird verdeutlicht:

« Dans le projet de loi, le champ d'application matériel du régime de signalement se base sur l'orientation de la directive pour sélectionner les domaines du champ d'application, en particulier les domaines politiques dans lesquels :

- il est nécessaire de renforcer l'application de la loi;
- la non-dénonciation des actes répréhensibles par les auteurs d'un signalement a un impact important sur l'application de la loi; et
- les infractions au droit de l'Union peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public.

Le législateur belge a considéré que la fraude fiscale et la fraude sociale répondent aux mêmes critères, et il fait ainsi usage de la marge de manœuvre reconnue par la directive à l'article 2, paragraphe 2.

Dans ces 12 domaines, toute réglementation entre dans le champ d'application de ce projet de loi » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, SS. 37-38).

Die Erweiterung der Zahl der Bereiche um « die Bekämpfung von Steuerhinterziehung » wird in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. November 2022 wie folgt erläutert:

« Si, entre autres, l'impôt des personnes physiques et d'autres parties de l'impôt sur les revenus ne devaient pas être inclus dans le champ d'application matériel de la présente directive, celle-ci n'apporterait pas de réponse :

- aux constructions internationales privées situées dans des paradis fiscaux;
- aux nombreuses fuites concernant les constructions offshore. Les Panama Papers et les Pandora Papers en sont des exemples;
- à la fraude et aux constructions liées au précompte mobilier;

- aux différentes formes de travail au noir: le travail illégal, le travail non déclaré et le travail non officiel.

Comme mentionné précédemment, les actes qui violent des règles applicables en matière d'impôt des sociétés tombent dans le champ d'application matériel de la directive (Article 2.1., c) dir. 2019/1937). Ainsi, un travailleur salarié exerçant ses activités professionnelles, par exemple, au sein d'une société ayant commis une fraude et qui signalerait une infraction aux règles applicables en matière d'impôt des sociétés, serait protégé par le système de dénonciation pour les lanceurs d'alerte. Comme déjà indiqué ci-avant, la présente loi transposant la directive ajoute au champ d'application matériel de la directive la lutte contre la fraude fiscale. Si tel n'était pas le cas, cela aurait pour conséquence que l'impôt des personnes physiques ne tomberait pas dans le champ d'application matériel de la présente loi, de sorte qu'un travailleur salarié, exerçant ses activités professionnelles chez un indépendant, qui signalerait une fraude ne bénéficierait pas de la protection mise en place. En ajoutant la lutte contre la fraude fiscale au champ d'application matériel de la présente loi, le législateur national ne souhaite donc pas qu'une différence de traitement apparaisse » (ebenda, SS. 40-41).

Und:

« Sur les douze domaines visés par le champ d'application du projet de loi, la directive autorisait les états membres à aller plus loin, ce qui fut le choix du gouvernement en rajoutant les deux domaines de la lutte contre les fraudes fiscale et sociale aux dix repris dans la directive. Ce choix a été partagé par les instances concertées.

Il relève par ailleurs que l'article 2, paragraphe 1er, b), de la directive (UE) 2019/1937 inclut dans son champ d'application les violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, ce qui comprend notamment les fraudes relatives aux douanes et à la TVA mais que le gouvernement a choisi de le prévoir de manière explicite en ajoutant ces deux domaines de manière claire dans le projet de loi » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/002, SS. 12-13).

B.32.3. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 8. Dezember 2022 wird verdeutlicht:

« À l'instar de la loi du 15 septembre 2013 relative à dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel, le présent projet de loi couvre, au-delà de la réponse aux obligations supranationales de la Belgique dans le domaine de la corruption, la 'bonne gouvernance' dans le domaine public. Une atteinte à l'intégrité peut effectivement consister dans une infraction à la loi pénale (corruption ou détournement d'argent public) ou à la norme morale (gaspillage des ressources publiques d'une administration ou non-respect du temps de travail par exemple) ou encore dans un risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement. L'article 2 de la loi du 8 mai 2019 est, de surcroît, venu étendre la notion d' 'atteinte à l'intégrité' à celle d' 'atteinte à l'intérêt général' ».

[...]

Avec la loi [du] 8 mai 2019 modifiant la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel, l' ' intérêt général ' a également été ajouté au point 1°, a, afin d'éviter de supposer que toute violation d'une loi, d'un décret ou d'un règlement constitue une atteinte suspectée de l'intégrité, ou s'il s'agit uniquement d'une faute ou d'une erreur humaine ou d'une discussion sur l'interprétation correcte de la règle, ou si la violation n'a un impact que sur la situation personnelle du lanceur d'alerte. Pour y remédier, une référence à l'intérêt général a été introduite, par analogie avec les définitions utilisées par l'ONU et le Conseil de l'Europe » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/001, S. 23).

B.33. Bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 hatte der Gesetzgeber grundsätzlich die Möglichkeit, sich für eine minimale Umsetzung der Richtlinie zu entscheiden, bei der der sachliche und persönliche Anwendungsbereich der Richtlinie übernommen wird, oder sich nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie für eine Erweiterung des sachlichen oder persönlichen Anwendungsbereichs zu entscheiden.

Das Gesetz vom 28. November 2022 dehnt den Anwendungsbereich auf zwölf Bereiche aus. Das Gesetz vom 8. Dezember 2022 findet auf alle Bereiche Anwendung.

B.34. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.35. Das Ziel des Gesetzes vom 28. November 2022 besteht darin, « Personen Schutz zu bieten, die Verstöße gegen Politikbereiche melden, in denen » es einer starken Rechtsdurchsetzung bedarf, eine unzureichende Meldung von Verstößen durch Hinweisgeber die Rechtsdurchsetzung wesentlich beeinträchtigt und Verstöße gegen das Unionsrecht das öffentliche Interesse ernsthaft schädigen können, « und wobei gleichzeitig angestrebt wird, die Aufwendungen ( ' Umsetzungskosten ' oder ' Ausführungskosten ') unter Arbeitgebern und

Gesellschaft proportional zum erwarteten Vorteil zu verteilen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, S. 38).

Das Ziel des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 besteht darin, eine « gute Verwaltung im öffentlichen Bereich » zu ermöglichen. « Ein Integritätsverstoß kann nämlich in einem Verstoß gegen das Strafrecht [...] oder moralische Normen [...] oder in einem nicht hinnehmbaren Risiko für das Leben, die Gesundheit oder die Sicherheit von Personen oder für die Umwelt bestehen ». Auch das « Allgemeininteresse » wurde hinzugefügt, um zu vermeiden, dass « die Vermutung eines etwaigen Verstoßes gegen ein Gesetz, einen Erlass oder eine Regelung ein vermuteter Integritätsverstoß ist, oder wenn nur ein menschlicher Fehler oder Irrtum oder eine Diskussion über die richtige Auslegung der Regel vorliegt, oder wenn sich der Verstoß lediglich auf die persönliche Situation des Hinweisgebers auswirkt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/001, S. 23).

Das sind legitime Ziele.

B.36.1. Der im Gesetz vom 28. November 2022 enthaltene Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich darauf, dass sich die Meldung eines Verstoßes auf einen der in Artikel 2 Nr. 1 aufgezählten zwölf Bereiche bezieht oder nicht.

Auch die im Gesetz vom 8. Dezember 2022 enthaltene identische Behandlung von Hinweisgebern beruht daher auf einem objektiven Kriterium, da sie einen Integritätsverstoß melden, der eine Gefahr für das Allgemeininteresse ist oder einen Verstoß gegen dieses Allgemeininteresse darstellt.

B.36.2. Der durch das Gesetz vom 28. November 2022 eingeführte Behandlungsunterschied zwischen Hinweisgebern ist sachdienlich. Bei der Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs darf der Gesetzgeber die Feststellung berücksichtigen, dass in bestimmten Bereichen die Meldung von Verstößen ein wichtiges Instrument ist, um die Durchsetzung der Rechtsregeln sicherzustellen, entweder weil diese Bereiche mehr als andere Bereiche betrugsanfällig sind oder weil es in diesen Bereichen schwierig als in anderen Bereichen ist, Verstöße festzustellen, wenn nicht auf Hinweisgeber zurückgegriffen werden könnte, denen Schutz geboten wird (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, S. 211).

Außerdem darf der Gesetzgeber eine Abwägung vornehmen zwischen einerseits den Vorteilen, die sich aus der Schutzregelung in Bezug auf eine bessere Durchsetzung der Rechtsregeln ergeben, und andererseits den Kosten, die mit der Regelung verbunden sind, und zwar sowohl für die juristischen Personen im privaten Sektor, die verpflichtet werden, interne Meldekanäle einzurichten, als auch für die vom König zu bestimmenden zuständigen Behörden, die unabhängige und autonome externe Meldekanäle einrichten müssen.

B.36.3. Die durch das Gesetz vom 8. Dezember 2022 eingeführte identische Behandlung von Personen, die einen Integritätsverstoß melden, ist ebenfalls sachdienlich. Bei der Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs eines Gesetzes darf sich der Gesetzgeber dafür entscheiden, eine « gute Verwaltung im öffentlichen Bereich » im « Allgemeininteresse » zu ermöglichen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/001, S. 23), und darf der Gesetzgeber entsprechend Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2019/1937 den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes erweitern.

B.37. Nunmehr muss geprüft werden, ob der Behandlungsunterschied im Gesetz vom 28. November 2022 und die identische Behandlung im Gesetz vom 8. Dezember 2022 zu dem vom Gesetzgeber verfolgten Ziel im Verhältnis stehen.

Bei dieser Prüfung der Verhältnismäßigkeit muss die Feststellung berücksichtigt werden, dass der Schutz von Hinweisgebern nicht nur zur Durchsetzung der Rechtsregeln beiträgt, in Bezug auf die ein Verstoß gemeldet wird, sondern auch das Recht der Hinweisgeber auf freie Meinungsäußerung entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gewährleistet.

B.38. Die Freiheit der Meinungsäußerung ist eine der Säulen einer demokratischen Gesellschaft. Sie gilt nicht nur für die « Information » oder die « Ideen », die positiv aufgenommen oder als harmlos oder neutral angesehen werden, sondern auch für diejenigen, die den Staat oder irgendeine Bevölkerungsgruppe « schockieren, verunsichern oder verletzen ». Das ergibt sich aus dem Pluralismus, der Toleranz und des Geistes der Offenheit, ohne die keine demokratische Gesellschaft Bestand haben kann (EuGHMR, 7. Dezember 1976, *Handyside gegen Vereinigtes Königreich*, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, § 49;

Große Kammer, 13. Juli 2012, *Mouvement raëlien suisse gegen Schweiz*, ECLI:CE:ECHR:2012:0713JUD001635406, § 48).

Dennoch bringt die Ausübung der Freiheit der Meinungsäußerung, wie aus der Formulierung von Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention ersichtlich ist, Pflichten und Verantwortungen mit sich (EuGHMR, 4. Dezember 2003, *Gündüz gegen Türkei*, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003507197, § 37), unter anderem die grundsätzliche Pflicht, gewisse Grenzen, « die insbesondere dem Schutz des guten Rufes und der Rechte anderer dienen », nicht zu überschreiten (EuGHMR, 24. Februar 1997, *De Haes und Gijssels gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:1997:0224JUD001998392, § 37; 15. Juli 2003, *Ernst u.a. gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:2003:0715JUD00334096, § 92). Der Freiheit der Meinungsäußerung können aufgrund von Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention unter bestimmten Bedingungen Formalitäten, Bedingungen, Einschränkungen oder Sanktionen auferlegt werden, unter anderem im Hinblick auf den Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer. Die Ausnahmen, mit denen sie einhergeht, sind jedoch « in engem Sinne auszulegen und die Notwendigkeit, sie einzuschränken, muss auf überzeugende Weise bewiesen werden » (EuGHMR, Große Kammer, 12. Februar 2008, *Guja gegen Moldawien*, ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD001427704, § 69; Große Kammer, 14. Februar 2023, *Halet gegen Luxemburg*, ECLI:CE:ECHR:2023:0214JUD002188418, § 110).

B.39.1. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, in allen Bereichen einen Schutzmechanismus für Hinweisgeber vorzusehen.

Gleichwohl müssen die Hinweisgeber auch in den Bereichen, in denen das Gesetz vom 28. November 2022 keine Anwendung findet, ausreichend geschützt sein, damit den Anforderungen aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte entsprochen wird.

B.39.2. In seinem vorerwähnten Urteil *Guja gegen Moldawien* vom 12. Februar 2008 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Prüfungskriterien entwickelt, um zu beurteilen, ob und inwieweit sich eine Person, die an ihrem Arbeitsplatz erlangte vertrauliche Informationen offenlegt, auf den Schutz der Freiheit der Meinungsäußerung im Sinne der Garantie in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention berufen kann, und um zu

beurteilen, in welchen Fällen die Sanktion, die gegen den Hinweisgeber verhängt werden, die Prüfung anhand dieses Artikels 10 nicht bestehen kann.

In seinem vorerwähnten Urteil *Halet gegen Luxemburg* vom 14. Februar 2023 (bereits genannt) hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diese Prüfungskriterien bestätigt und näher präzisiert. Die Prüfungskriterien sind: das (Nicht-)Bestehen anderer Mittel, um eine Offenlegung vorzunehmen, das öffentliche Interesse an den offengelegten Informationen, die Authentizität der offengelegten Informationen, der dem Arbeitgeber zugefügte Schaden, die Gutgläubigkeit des Hinweisgebers und die Schwere der Sanktion (EuGHMR, Große Kammer, 14. Februar 2023, *Halet gegen Luxemburg*, vorerwähnt, § 114; 27. August 2024, *Hrachya Harutyunyan gegen Armenien*, ECLI: CE:ECHR:2024:0827JUD001502816, § 47).

B.39.3. Die vorerwähnten Kriterien haben zum Ziel, einen Ausgleich zwischen den Interessen der verschiedenen beteiligten Parteien zustande zu bringen, nämlich des Hinweisgebers, des Verdächtigten, der beteiligten Organisation oder des beteiligten Unternehmens und etwaiger Dritter. Sie dienen als Anleitung für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

B.40. Die bloße Feststellung, dass ein bestimmter Bereich nicht in die Liste aufgenommen worden ist, hat zur Folge, dass der spezifische Hinweisgeberschutz, den das Gesetz vom 28. November 2022 bietet, keine Anwendung findet, bedeutet jedoch nicht, dass die betreffenden Hinweisgeber von jedweden Rechtsschutz ausgeschlossen sind. Jeder Hinweisgeber kann sich auf den Schutz nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention berufen, wenn die in B.39.2 wiedergegebenen, vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verlangten Voraussetzungen erfüllt sind. Außerdem berücksichtigen sowohl die Richtlinie (EU) 2019/1937 als auch das Gesetz vom 28. November 2022 die Schutzgrundsätze, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Lichte der internationalen Entwicklungen auf diesem Gebiet entwickelt hat, « insbesondere die Empfehlung CM/Rec (2014)7 des Europarats » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/001, S. 7).

B.41. Angesichts der vorstehenden Ausführungen und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stehen der im Gesetz vom

28. November 2022 enthaltene Behandlungsunterschied und die im Gesetz vom 8. Dezember 2022 enthaltene identische Behandlung im Verhältnis zum verfolgten Ziel.

B.42. Eine Prüfung anhand von Artikel 16 der Verfassung, Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls und Artikel 16 der Charta führt zu keinem anderen Ergebnis, da die klagenden Parteien nicht nachweisen, dass die Einführung eines Rechts auf Meinungsäußerung und der Schutz von Hinweisgebern zu einem Rückgang der Mandantenzahlen führt. Sie teilen keine Daten mit, aus denen abgeleitet werden könnte, dass ihre Vermögensrechte durch die Möglichkeit beeinträchtigt werden könnten, dass in bestimmten Berufsgruppen Hinweisgeber sein könnten.

B.43. Der dritte Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 8027 und 8044 ist unbegründet.

#### *4. Das Fehlen einer Ausnahme für andere Berufsgruppen*

B.44. Das Institut der Betriebsjuristen in der Rechtssache Nr. 8021 und das Institut der Steuerberater und Buchprüfer und andere in den Rechtssachen Nrn. 8027 und 8044 führen einen Verstoß an gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 16, 22 und 34 der Verfassung, mit den Artikeln 6 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls, mit den Artikeln 7, 8, 16 und 47 der Charta, mit Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937, mit dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und mit dem Rechtssicherheitsgrundsatz.

Die intervenierende Partei, die VoG « AEJE », führt als einzigen Klagegrund einen Verstoß an gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 7 und 47 der Charta und mit Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2019/1937). Dieser Klagegrund entspricht dem einzigen Klagegrund des Instituts der Betriebsjuristen in der Rechtssache Nr. 8021.

Der Verstoß gegen die vorerwähnten Bestimmungen ergebe sich im Wesentlichen daraus, dass die angefochtenen Gesetze eine Ausnahme für Rechtsanwälte vorsähen, aber nicht für andere juristische Berufe, die ebenso der Schweigepflicht unterlägen.

B.45. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 8027 und 8044 weisen nicht nach, auf welche Weise Artikel 34 der Verfassung, der sich auf die Zuständigkeitsübertragung auf völkerrechtliche Einrichtungen bezieht, Anwendung findet.

In diesem Umfang ist der zweite Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 8027 und 8044 unzulässig.

Der allgemeine Grundsatz der Rechtssicherheit « gebietet, dass Rechtsvorschriften - vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können - klar und bestimmt sowie in ihrer Anwendung für den Einzelnen vorhersehbar sind. Insbesondere verlangt dieser Grundsatz, dass eine Regelung es den Betroffenen ermöglicht, den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen, und dass sie ihre Rechte und Pflichten eindeutig erkennen und sich darauf einstellen können » (EuGH, 29. April 2021, C-504/19, *Banco de Portugal u.a.*, ECLI:EU:C:2021:335, Randnr. 51).

Aufgrund des Grundsatzes der Rechtssicherheit ist es dem Gesetzgeber verboten, das Interesse, das die Rechtsunterworfenen daran haben, die Rechtsfolgen ihrer Handlungen vorhersehen zu können, ohne objektive und vernünftige Rechtfertigung zu beeinträchtigen.

B.47. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. November 2022 heißt es zum Berufsgeheimnis:

« Il y a des domaines où le signalement ou la révélation de violations mérite un régime particulier au risque de menacer l'intérêt général, plus que de le défendre.

[...]

Il importe par ailleurs d'exclure du champ d'application du régime d'alerte certaines informations confidentielles qui jouissent d'un statut particulier en droit de l'Union et/ou en droit national.

[...]

Pour ce qui est des professionnels soumis à l'article 458 du Code pénal, autres que les avocats et les professionnels de la santé (notamment les notaires, les huissiers de justice, les conseillers fiscaux, les commissaires aux comptes et les experts-comptables), le projet de loi crée en revanche une nouvelle autorisation de parler (voir article 33). Ces professionnels ' devraient pouvoir prétendre à la protection prévue par la [...] directive lorsqu'ils signalent des informations protégées par les règles professionnelles applicables, à condition que signaler ces

informations soit nécessaire pour révéler une violation relevant du champ d'application ' de ladite directive (considérant n° 27 de la directive).

Tout comme les autres professionnels cités ci-avant, les juristes d'entreprise qui sont tenus à un devoir de confidentialité, conformément à l'article 5 de la loi du 1er mars 2000 créant un Institut des juristes d'entreprise bénéficient d'une nouvelle autorisation de parler. En effet, l'exception prévue par la directive (UE) 2019/1937 en ce qui concerne le secret professionnel des avocats est de stricte interprétation.

[...]

Finalement, il convient de souligner que le législateur peut étendre la protection au titre du droit national en dehors du contexte professionnel dans certains domaines identifiés après une évaluation appropriée et après avoir pris l'avis des autorités compétentes concernées » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, SS. 45-47).

B.48. Der Bericht der zweiten Lesung in Bezug auf den Entwurf, der zum Gesetz vom 28. November 2022 geführt hat, erwähnt:

« Or, il est communément admis que d'autres conseillers juridico-financiers, tels que les juristes d'entreprise, les conseillers fiscaux, les experts-comptables et les réviseurs d'entreprises, peuvent être tenus au secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal.

La Commission européenne indique que l'exception prévue dans la directive (UE) 2019/1937 doit être interprétée strictement et ne peut être étendue à d'autres groupes professionnels. Cela a pour effet de créer, dans le projet de loi à l'examen, une nouvelle ' autorisation de parler ' pour ces professionnels. Ces derniers peuvent par conséquent bénéficier de la protection en vertu de cette directive (lorsqu'ils signalent des informations protégées par les règles professionnelles applicables, à la condition que le signalement de ces informations soit nécessaire pour révéler une violation relevant du champ d'application de ladite directive). Le caractère pénal du secret professionnel est supprimé, pour ces professions, pour les violations prévues par le projet de loi à l'examen, selon les conditions qui y sont définies » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/006, S. 8).

B.49. Im zweiten Gutachten hinsichtlich des Entwurfs, der zum Gesetz vom 28. November 2022 geführt hat (StR, Gutachten Nr. 71.880/1/V vom 2. September 2022), weist die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats darauf hin:

« 6.3.1. La question se pose de savoir si l'exception prévue par l'article 5, § 1er, 3°, de l'avant-projet ne doit pas également s'appliquer à l'égard des juristes d'entreprise.

Dans la mesure où le texte français de l'article 3, paragraphe 3, b), de la directive (UE) 2019/1937 mentionne le secret professionnel des avocats, la transposition de cette disposition de la directive ne semble pas l'exiger. En effet, les juristes d'entreprise ne peuvent pas être assimilés à des avocats.

La version anglaise de cette disposition, ainsi que le considérant 26 de la directive, font certes mention de ‘ legal professional privilege ’, ce qui pourrait être interprété de manière plus large que le secret professionnel entre les avocats et leurs clients. Par contre, dans cette version linguistique aussi, le considérant 26 mentionne ‘ the protection of communications between lawyers and their clients ’. La notion de ‘ legal professional privilege ’ ne semble dès lors pas viser le secret professionnel de personnes exerçant une profession juridique (réglementée) en général, mais uniquement celui des avocats » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, SS. 215-216).

B.50. Die intervenierende Partei macht geltend, dass die Richtlinie (EU) 2019/1937 es den Mitgliedstaaten gestatte, andere Berufsgruppen von der Schutzregelung für Hinweisgeber auszuschließen. Als Beispiel wird auf Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Mai 2023 des Großherzogtums Luxemburg verwiesen. Auch die von der intervenierenden Partei angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union belege, dass das Berufsgeheimnis nicht nur für Rechtsanwälte gelten könne, sondern auch für die anderen juristischen Berufsgruppen gelten müsse.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 8021, 8027 und 8044 und die intervenierende Partei bringen ferner vor, dass die englische Sprachfassung von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2019/1937 nicht auf Rechtsanwälte beschränkt sei, da der Begriff « legal privilege » verwendet werde, wovon auch die Verschwiegenheitspflichten der Betriebsjuristen erfasst seien.

Daraus ergebe sich, dass Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2019/1937 es nicht verbiete, dass die im Gesetz vom 28. November 2022 und im Gesetz vom 8. Dezember 2022 geregelte Ausnahme vom Hinweisgeberschutz auf andere juristische Berufsgruppen ausgedehnt werde.

B.51. Wenn eine Frage zur Auslegung des Unionsrechts in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt wird, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht nach Artikel 267 Absatz 3 des AEUV verpflichtet, bezüglich dieser Frage den Gerichtshof der Europäischen Union anzurufen.

Diese Verweisung ist gleichwohl nicht erforderlich, wenn dieses Gericht festgestellt hat, dass die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die betreffende unionsrechtliche

Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder dass die richtige Auslegung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (EuGH, 6. Oktober 1982, C-283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, Randnr. 21; Große Kammer, 6. Oktober 2021, C-561/19, *Conorzio Italian Management und Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, Randnr. 33). Diese Gründe müssen im Lichte von Artikel 47 der Charta ausreichend aus der Begründung der Entscheidung hervorgehen, in der das Gericht es ablehnt, die Vorabentscheidungsfrage zu stellen (EuGH, Große Kammer, 6. Oktober 2021, C-561/19, vorerwähnt, Randnr. 51).

Die Ausnahme, dass die richtige Auslegung des Unionsrechts offenkundig ist, beinhaltet, dass das einzelstaatliche Gericht davon überzeugt ist, dass auch für die in letzter Instanz entscheidenden Gerichte der übrigen Mitgliedstaaten und den Gerichtshof der Europäischen Union die gleiche Gewissheit bestünde. Es muss in diesem Zusammenhang die Eigenheiten des Unionsrechts, die besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und die Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der Union berücksichtigen. Ebenso muss es die Unterschiede zwischen den ihm bekannten Sprachfassungen der betreffenden Vorschrift berücksichtigen, insbesondere wenn diese Abweichungen von den Parteien vorgetragen werden und erwiesen sind. Schließlich muss es die eigene Terminologie und die autonomen Begriffe berücksichtigen, die das Unionsrecht verwendet, sowie den Zusammenhang der anzuwendenden Vorschrift im Lichte des gesamten Unionsrechts, seiner Ziele und seines Entwicklungsstands zur Zeit der Anwendung der betreffenden Vorschrift (EuGH, Große Kammer, 6. Oktober 2021, C-561/19, vorerwähnt, Randnrn. 40-46).

B.52. Die Verwendung des Begriffs « Rechtsanwalt » in der französischen und der niederländischen Sprachfassung der Richtlinie lässt darauf schließen, dass sich Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2019/1937 auf das Berufsgeheimnis der Rechtsanwälte bezieht, und zwar unter Ausschluss des Berufsgeheimnisses anderer Personen, die einen juristischen Beruf ausüben. Angesichts der Verwendung des Begriffs « legal privilege » in der englischen Sprachfassung der vorerwähnten Richtlinie, des Fehlens von Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union zu Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der vorerwähnten Richtlinie sowie der Formulierung dieser Bestimmung, die insbesondere « die Anwendung von [...] nationalem Recht in Bezug auf [...] [die] anwaltlichen Verschwiegenheitspflichten » betrifft, kann es allerdings begründete Zweifel hinsichtlich der Möglichkeit geben, die diese Bestimmung den Mitgliedstaaten einräumt, um bei der Umsetzung

der Richtlinie in nationales Recht, außer Rechtsanwälten, Personen, die einen anderen juristischen Beruf ausüben und die nach dem Gesetz einem Berufsgeheimnis oder einer Schweigepflicht unterliegen, in Bezug auf dieser Verschwiegenheit unterliegende Informationen von der Schutzregelung für Hinweisgeber auszuschließen.

B.53. Da es begründete Zweifel darüber gibt, wie Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung auszulegen ist, sind vor der Urteilsfällung zur Sache dem Gerichtshof der Europäischen Union die erste und die zweite Vorabentscheidungsfrage, die im Tenor wiedergegeben sind, zu stellen.

B.54. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8021 und die intervenierende Partei führen an, dass Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 das Recht von Unternehmen auf Achtung ihres Privatlebens sowie ihr Recht auf ein faires Verfahren verletzen. Somit führen sie einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 7 und 47 der Charta an.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 8027 und 8044 führen an, dass Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 diskriminierend seien, da sie Rechtsanwälte anders behandelten als Personen, die einen anderen juristischen Beruf ausübten. Somit führen sie einen Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 16 und 22 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls und mit den Artikeln 7, 8 und 16 der Charta an.

B.55. Falls der Gerichtshof der Europäischen Union die im Tenor formulierte erste und zweite Vorabentscheidungsfrage verneinen sollte, wären die in den vorerwähnten Beschwerdegründen angeführten Verstöße, wenn sie nachgewiesen wären, auf Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2019/1937 zurückzuführen.

B.56. Artikel 267 des AEUV ermächtigt den Gerichtshof der Europäischen Union, im Wege der Vorabentscheidung sowohl über die Auslegung der Verträge und der Handlungen der Einrichtungen der Union als auch über die Gültigkeit dieser Handlungen zu entscheiden. Nach dem dritten Absatz dieser Bestimmung ist ein einzelstaatliches Gericht verpflichtet, den

Gerichtshof anzurufen, wenn seine Entscheidungen - wie die des Verfassungsgerichtshofes - selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können. Im Fall von begründeten Zweifeln bezüglich der Auslegung oder der Gültigkeit einer Bestimmung des Rechts der Europäischen Union, die für die Lösung eines schwebenden Verfahrens bei einem einzelstaatlichen Gericht wichtig ist, muss dieses, auch von Amts wegen, dem Gerichtshof eine Vorabentscheidungsfrage stellen (siehe auch EuGH, Große Kammer, 6. Dezember 2005, C-461/03, *Gaston Schul Douane-expediteur BV gegen Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2005:742, Randnr. 19).

B.57. Bevor eine Entscheidung zur Hauptsache über die vorerwähnten Beschwerdegründe ergeht, ist dementsprechend auch die im Tenor formulierte dritte Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung vorzulegen.

#### *5. Die Beschränkung des Berufsgeheimnisses von Rechtsanwälten*

B.58. Die Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften in der Rechtssache Nr. 8014 und die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften in den Rechtssachen Nrn. 8023 und 8024 führen einen Verstoß an gegen die Artikel 10, 11 und 22 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 12, 14 und 34 der Verfassung, mit den Artikeln 6, 8 und 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 7 und 47 der Charta, mit Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937, mit dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts, mit dem allgemeinen Rechtssicherheitsgrundsatz und mit dem Legalitätsprinzip in Strafsachen.

Der Verstoß gegen die angeführten Bestimmungen ergebe sich im Wesentlichen aus der Beschränkung des Umfangs des Berufsgeheimnisses der Rechtsanwälte.

B.59.1. Die klagende Partei in den Rechtssachen Nrn. 8023 und 8024 weist nicht nach, auf welche Weise Artikel 34 der Verfassung, der sich auf die Zuständigkeitsübertragung auf völkerrechtliche Einrichtungen bezieht, durch das Gesetz vom 28. November 2022 und das Gesetz vom 8. Dezember 2022 verletzt sein kann, die den Hinweisgeberschutz im privaten Sektor beziehungsweise in föderalen öffentlichen Einrichtungen und der integrierten Polizei regeln.

In diesem Umfang ist der zweite Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 8023 und 8024 unzulässig.

B.59.2. Artikel 12 der Verfassung bestimmt:

« Die Freiheit der Person ist gewährleistet.

Niemand darf verfolgt werden, es sei denn in den durch Gesetz bestimmten Fällen und in der dort vorgeschriebenen Form.

Außer bei Entdeckung auf frischer Tat darf jemand nur festgenommen werden aufgrund einer mit Gründen versehenen richterlichen Anordnung, die spätestens binnen achtundvierzig Stunden ab der Freiheitsentziehung zugestellt werden muss und nur eine Untersuchungsinhaftierung zur Folge haben darf ».

Artikel 14 der Verfassung bestimmt:

« Eine Strafe darf nur aufgrund des Gesetzes eingeführt oder angewandt werden ».

Indem er der gesetzgebenden Gewalt die Befugnis verleiht, die Fälle zu bestimmen, in denen eine Strafverfolgung möglich ist, gewährleistet Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung jedem Rechtsunterworfenen, dass kein Verhalten strafbar ist, außer aufgrund von Regeln, die durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung angenommen wurden.

Dem Legalitätsprinzip in Strafsachen, das sich aus der vorerwähnten Verfassungsbestimmung ergibt, liegt außerdem die Idee zugrunde, dass das Strafgesetz so formuliert sein muss, dass es jedermann zum Zeitpunkt der Vornahme einer Handlung erlaubt, festzustellen, ob die Handlung strafbar ist oder nicht. Es verlangt, dass der Gesetzgeber durch hinreichend genaue, deutliche und Rechtssicherheit bietende Worte festlegt, welche Handlungen unter Strafe gestellt werden, damit einerseits derjenige, der eine Handlung vornimmt, vorher auf hinreichende Weise beurteilen kann, welche strafrechtlichen Folgen diese Handlung haben wird, und andererseits dem Richter kein allzu großer Beurteilungsspielraum überlassen wird.

Das Legalitätsprinzip in Strafsachen verhindert jedoch nicht, dass das Gesetz dem Richter eine Ermessensbefugnis gewährt. Man muss nämlich der allgemeinen Beschaffenheit der

Gesetze, der Verschiedenartigkeit der Situationen, auf die sie Anwendung finden, und der Entwicklung der durch sie geahndeten Verhaltensweisen Rechnung tragen.

Die Bedingung, dass eine Straftat durch das Gesetz klar definiert sein muss, ist erfüllt, wenn der Rechtsunterworfenen anhand der Formulierung der relevanten Bestimmung und gegebenenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Rechtsprechungsorgane wissen kann, durch welche Handlungen und Unterlassungen er strafrechtlich haftbar wird.

Erst durch die Prüfung einer spezifischen Strafbestimmung ist es möglich, unter Berücksichtigung der jeweiligen Elemente der dadurch zu ahndenden Straftaten festzustellen, ob die vom Gesetzgeber verwendete allgemeine Formulierung derart ungenau ist, dass sie das Legalitätsprinzip in Strafsachen missachten würde.

B.59.3. Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet ebenfalls das Recht, von einem Gericht gehört zu werden, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat; er schützt auch das Recht auf ein faires Verfahren. Vorliegend ist auch Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c der Europäischen Menschenrechtskonvention von Bedeutung, der festlegt:

« (3) Jede angeklagte Person hat mindestens folgende Rechte:

[...]

c) sich selbst zu verteidigen, sich durch einen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen oder, falls ihr die Mittel zur Bezahlung fehlen, unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist ».

B.59.4. Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Radio-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

(2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz

der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung ».

B.60.1. Die Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften und die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022, weil sie die Rechtsanwälte nur dann vom Hinweisgeberschutz ausschließen, insofern « sie entweder in Gerichtsverfahren oder im Hinblick auf solche Verfahren oder im Rahmen einer Beratung über die Weise der Einleitung oder der Vermeidung eines solchen Verfahrens die Rechtslage des Mandanten beurteilen oder ihren Auftrag der Verteidigung oder Vertretung des Mandanten ausüben ».

B.60.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. November 2022 heißt es :

« La dénonciation effectuée par un lanceur d’alerte est par nature susceptible de tomber sous le coup de l’article 458 du Code pénal qui protège le secret professionnel tout autant qu’il établit l’infraction de violation du secret professionnel.

Les éléments constitutifs du délit de violation du secret professionnel sont au nombre de cinq.

Tout d’abord, il faut une révélation. La révélation doit ensuite porter sur un secret, autrement dit sur un fait confidentiel, et doit en outre être de nature professionnelle. La violation du secret professionnel suppose par ailleurs un dol général. Enfin, la violation doit être le fait d’une personne dépositaire par état ou par profession des secrets qu’on lui confie » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, SS. 20-21, und DOC 55-2952/001, S. 15).

B.60.3. Im Besonderen heißt es in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. November 2022 und zum Gesetz vom 8. Dezember 2022 hinsichtlich des Berufsgeheimnisses der Rechtsanwälte:

« Il importe d’exclure du champ d’application du régime d’alerte certaines informations confidentielles qui jouissent d’un statut particulier en droit de l’Union et/ou en droit national.

[...]

Il est important de souligner que le projet de loi ne crée pas de nouvelle autorisation de parler au regard de l’article 458 du Code pénal en ce qui concerne les avocats et les professionnels de la santé. La directive ne fait effectivement nullement atteinte à la confidentialité d’une correspondance entre un avocat et son client ( ‘ secret professionnel des avocats ’ ) ou d’une communication entre un prestataire de soins de santé et un patient ( ‘ secret

médical ') (considérant n° 26 de la directive). Il s'ensuit qu'un avocat ou un professionnel de la santé ne pourrait pas, sur pied de la directive, lancer l'alerte à propos de faits qui lui ont été confiés en sa qualité de dépositaire du secret professionnel. En revanche, libres à eux de dénoncer les faits dont ils ont personnellement connaissance sur leur lieu de travail en raison de leur profession » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2952/001, SS. 28-29).

« Le périmètre exact du secret professionnel des avocats a été défini par la Cour de Justice de l'Union Européenne dans un arrêt du 26 juin 2007 (affaire C-305/05): il s'agit des 'informations reçues de l'un de leurs clients ou obtenues sur l'un de ceux-ci, lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure '. Le projet de loi reprend cette définition, qui sera adaptée, si la jurisprudence de la Cour de Justice devait évoluer » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/001, S. 46).

B.61.1. Das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts ist ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Achtung des Privatlebens und des Rechts auf ein faires Verfahren.

Die Geheimhaltungspflicht des Rechtsanwalts bezweckt nämlich hauptsächlich, das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens derjenigen, die jemanden ins Vertrauen ziehen, bisweilen in sehr persönlichen Dingen, zu schützen. Die Wirksamkeit der Rechte der Verteidigung eines jeden Rechtssuchenden setzt übrigens notwendigerweise voraus, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen dieser Person und dem Rechtsanwalt, der sie berät und verteidigt, zustande kommen kann. Dieses notwendige Vertrauensverhältnis kann nur zustande kommen und bestehen bleiben, wenn der Rechtssuchende die Gewähr hat, dass die Dinge, die er seinem Rechtsanwalt anvertraut, durch diesen nicht an die Öffentlichkeit gebracht werden. Daraus ergibt sich, dass die den Rechtsanwälten auferlegte Regel des Berufsgeheimnisses ein fundamentales Element der Rechte der Verteidigung ist.

Wie der Kassationshof bemerkt, « beruht das Berufsgeheimnis, dem die Mitglieder der Rechtsanwaltschaft unterliegen, auf der Notwendigkeit, denjenigen, die sich ihnen anvertrauen, absolute Sicherheit zu bieten » (Kass., 13. Juli 2010, ECLI:BE:CASS:2010:ARR:20100713.1; siehe auch Kass., 9. Juni 2004, ECLI:BE:CASS:2004:ARR:20040609.10).

Auch wenn es « nicht unantastbar » ist, stellt das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts « eines der Grundprinzipien, auf denen die Organisation des Gerichtswesens in einer

demokratischen Gesellschaft beruht » dar (EuGHMR, 6. Dezember 2012, *Michaud gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2012:1206JUD001232311, § 123).

Wie der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 8. Dezember 2022 entschieden hat (EuGH, Große Kammer, 8. Dezember 2022, C-694/20, *Orde van Vlaamse balies u.a. gegen Vlaamse Regering*, ECLI:EU:C:2022:963, Randnr. 28), wird der besondere Schutz, den Artikel 7 der Charta und Artikel 8 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention dem anwaltlichen Berufsgeheimnis gewähren, dadurch gerechtfertigt, dass den Rechtsanwälten in einer demokratischen Gesellschaft eine grundlegende Aufgabe übertragen wird, nämlich die Verteidigung der Rechtsuchenden:

« Diese grundlegende Aufgabe umfasst zum einen das Erfordernis, dessen Bedeutung in allen Mitgliedstaaten anerkannt wird, dass es dem Einzelnen möglich sein muss, sich völlig frei an seinen Rechtsanwalt zu wenden, zu dessen Beruf es schon seinem Wesen nach gehört, all denen unabhängig Rechtsberatung zu erteilen, die sie benötigen, und zum anderen die damit zusammenhängende Loyalität des Rechtsanwalts seinem Mandanten gegenüber (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Mai 1982, *AM & S Europe/Kommission*, 155/79, EU:C:1982:157, Rn. 18) » (ebenda, Randnr. 28).

B.61.2. Eine Bestimmung, die vom Berufsgeheimnis abweicht, muss dem allgemeinen Grundsatz der Vorhersehbarkeit der Unterstrafestellungen genügen, da sie entscheidende Modalitäten für eine Anwendung von Artikel 458 des Strafgesetzbuches, der seinerseits eine Unterstrafestellung vorsieht, enthält.

B.62. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Bestimmungen unter Berücksichtigung des Umstandes zu beurteilen ist, dass das Berufsgeheimnis des Rechtsanwalts ein allgemeiner Grundsatz ist, der mit der Einhaltung der Grundrechte zusammenhängt, dass aus diesem Grund und in Anwendung des allgemeinen Grundsatzes der Vorhersehbarkeit der Unterstrafestellung die von diesem Geheimnis abweichenden Regeln nur strikt ausgelegt werden können und dass die Weise, auf die der Anwaltsberuf in der innerstaatlichen Rechtsordnung organisiert ist, berücksichtigt werden muss. Somit ist nur von der Regel des Berufsgeheimnisses abzuweichen, wenn dies durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses zu rechtfertigen ist und wenn die Aufhebung des Geheimnisses strikt im Verhältnis zu diesem Ziel steht.

B.63.1. Der Gerichtshof hat sich bereits mehrfach zur Verfassungsmäßigkeit von Meldepflichten im Lichte der nach der Verfassung, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta geltenden Erfordernissen geäußert. Obwohl sich diese Rechtsprechung auf eine Meldepflicht von Rechtsanwälten und nicht, wie vorliegend, auf ein Recht auf Meinungsäußerung bezieht, ist diese Rechtsprechung relevant.

Denn, wie in B.61.2 erwähnt, hat das anwaltliche Berufsgeheimnis in erster Linie zum Ziel, das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens desjenigen zu schützen, der sich jemandem anvertraut. Die Wirksamkeit der Verteidigungsrechte eines jeden Rechtsuchenden setzt voraus, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen ihm und dem Rechtsanwalt, der ihn berät und verteidigt, entstehen kann. Dieses notwendige Vertrauensverhältnis kann nur entstehen und erhalten bleiben, wenn der Rechtsuchende die Garantie hat, dass das, was er seinem Rechtsanwalt anvertraut, durch diesen nicht offengelegt wird. Aus Sicht des Rechtsuchenden macht es keinen Unterschied, ob der Rechtsanwalt in Anwendung des Gesetzes vom 28. November 2022 oder des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 eine Meldepflicht oder aber ein Recht auf Meinungsäußerung hat. Das Vertrauensverhältnis wird durch die etwaige Möglichkeit beeinträchtigt, dass der Rechtsanwalt bestimmte Informationen offenlegen könnte. Außerdem lässt das Recht eines Rechtsanwalts auf Meinungsäußerung seine strafrechtliche Verantwortlichkeit unberührt, wenn er etwas offenlegt, wovon er zu Unrecht angenommen hat, dass es nicht unter das Berufsgeheimnis fällt.

B.63.2. In seinem Entscheid Nr. 10/2008 (ECLI:BE:GHCC:2008:ARR.010) und seinem Entscheid Nr. 103/2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.103) hat der Gerichtshof geurteilt, dass die Informationen, die dem Rechtsanwalt einerseits im Rahmen seiner Tätigkeit der Verteidigung und Vertretung vor Gericht und andererseits im Rahmen der Beurteilung der Rechtslage seines Mandanten zur Kenntnis gelangen, unter das Berufsgeheimnis fallen.

Darüber hinaus hat der Gerichtshof auf Grundlage des am 26. Juni 2007 in Großer Kammer in Sachen *Ordre des barreaux francophones et germanophone u.a.* ergangenen Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union (C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383) präzisiert, dass die Wendung « Beurteilung der Rechtslage » für den Klienten den Begriff der Rechtsberatung umfasst. Er hat geurteilt, dass die Tätigkeit der Erteilung von Rechtsberatung dazu dient, « den Klienten über den Stand der auf seine persönliche Lage oder auf die von ihm beabsichtigte Transaktion anwendbaren Gesetzgebung zu informieren oder ihn über die Weise der

Durchführung dieser Transaktion im gesetzlichen Rahmen zu beraten » und dass diese « es also dem Klienten ermöglichen [soll], ein Gerichtsverfahren bezüglich dieser Transaktion zu vermeiden ».

Mit seinem Urteil C-694/20 vom 8. Dezember 2022 (ECLI:EU:C:2022:963) hat der Gerichtshof der Europäischen Union dem hinzugefügt:

« 27. [...] Ebenso wie [Artikel 8 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention], deren Schutz nicht nur die Verteidigungstätigkeit, sondern auch die Rechtsberatung umfasst, garantiert Art. 7 der Charta notwendigerweise das Geheimnis dieser Rechtsberatung, und zwar sowohl im Hinblick auf ihren Inhalt als auch im Hinblick auf ihre Existenz. [...] Abgesehen von Ausnahmefällen müssen diese Personen daher mit Recht darauf vertrauen dürfen, dass ihr Anwalt ohne ihre Zustimmung niemandem offenlegen wird, dass sie ihn konsultieren ».

B.63.3. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Informationen, von denen der Rechtsanwalt anlässlich der Ausübung der wesentlichen Tätigkeiten seines Berufes, nämlich Verteidigung oder Vertretung des Klienten vor Gericht und Rechtsberatung, selbst außerhalb jeglichen Gerichtsverfahrens, Kenntnis erlangt, weiterhin dem Berufsgeheimnis unterliegen und den Behörden daher nicht zur Kenntnis gebracht werden dürfen, und dass dem Rechtsanwalt nur dann, wenn er eine Tätigkeit außerhalb seines spezifischen Auftrags der Verteidigung oder der Vertretung vor Gericht und der Rechtsberatung ausübt, die Verpflichtung zur Mitteilung der ihm bekannten Informationen an die Behörden auferlegt werden kann.

In seinem Entscheid Nr. 43/2019 vom 14. März 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.043) hat sich der Gerichtshof zu der Verpflichtung der Rechtsanwälte geäußert, jährlich eine Liste mit bestimmten Informationen über mehrwertsteuerpflichtige Mandanten, zu deren Gunsten sie Dienstleistungen erbracht haben, an die Steuerverwaltung zu übermitteln. Der Gerichtshof hat bestätigt, dass der bloße Umstand der Einschaltung eines Rechtsanwalts in den Schutzbereich des Berufsgeheimnisses fällt. Gleiches gilt *a fortiori* für die Identität der Mandanten eines Rechtsanwalts (B.6).

In seinem Entscheid Nr. 114/2020 vom 24. September 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.114) hat der Gerichtshof die vorerwähnten Grundsätze bestätigt. In diesem Entscheid hat der Gerichtshof das Gesetz vom 18. September 2017 « zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Beschränkung der Nutzung von Bargeld » teilweise für nichtig erklärt. Er hat entschieden, dass ein Rechtsanwalt

nicht verpflichtet werden kann, das Büro für die Verarbeitung finanzieller Informationen (BVFI) über einen Verdacht zu informieren, wenn sein Mandant auf seinen Rat hin von der Vornahme einer verdächtigen Transaktion absieht. Der Gerichtshof hat ebenfalls entschieden, dass einer Person, die außerhalb des Vertrauensverhältnisses zwischen dem Rechtsanwalt und seinem Mandanten steht, selbst wenn es sich dabei um einen Rechtsanwalt handeln sollte, weder erlaubt werden kann, vom Berufsgeheimnis erfasste Informationen an das BVFI mitzuteilen, noch erlaubt werden kann, dass die Arbeitnehmer von Rechtsanwälten dem BVFI persönlich Informationen bereitstellen, auch nicht über den Präsidenten der Rechtsanwaltskammer.

B.64. Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, soll die Rechtsberatung eines Rechtsanwalts, selbst außerhalb jeglichen Gerichtsverfahrens, « es also dem Klienten ermöglichen, ein Gerichtsverfahren bezüglich dieser Transaktion zu vermeiden », sodass davon ausgegangen wird, dass die Beratung unter das Berufsgeheimnis fällt (vorerwähnter Entscheid Nr. 10/2008, B.9.5). Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 müssen in diesem Sinne ausgelegt werden.

B.65. Die in Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 geregelte Voraussetzung knüpft lediglich an die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union an und stellt daher keine Beschränkung des Berufsgeheimnisses dar. Die Informationen, von denen der Rechtsanwalt bei der Ausübung der wesentlichen Tätigkeiten seines Berufs Kenntnis erlangt, nämlich der Vertretung und der Verteidigung des Mandanten vor Gericht sowie der Rechtsberatung, selbst außerhalb jeglichen Gerichtsverfahrens, bleiben vom Berufsgeheimnis gedeckt und können nicht Gegenstand einer Meldung als Hinweisgeber sein.

Nur wenn der Rechtsanwalt eine Tätigkeit außerhalb seiner spezifischen Aufgabe der Verteidigung oder der Vertretung vor Gericht oder der Rechtsberatung ausübt, kann er gegebenenfalls sein Recht auf Meinungsäußerung in Anspruch nehmen, um Verstöße gegen das Unionsrecht zu melden, ohne dass er dazu verpflichtet ist.

B.66. Hinsichtlich des Beschwerdegrunds, dass in der Regelung der angefochtenen Gesetze das anwaltliche Berufsgeheimnis nur für Rechtsanwälte gelte, die Informationen oder Auskünfte des Mandanten oder über den Mandanten erhalten hätten, und nicht für andere

Personen, die am Arbeitsplatz von solchen Informationen oder Auskünften Kenntnis erlangen, reicht es aus, festzustellen, dass, wie in B.63.3 am Ende erwähnt, eine Person, die außerhalb des Verhältnisses zwischen dem Rechtsanwalt und dem Mandanten steht, selbst wenn es sich dabei um einen Rechtsanwalt oder einen Arbeitnehmer dieses Rechtsanwalts handeln sollte, keine Informationen in Bezug auf diesen Mandanten melden darf. Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 müssen in diesem Sinne ausgelegt werden.

B.67.1. Eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union nach Artikel 267 Absatz 3 des AEUV ist nicht erforderlich, wenn das einzelstaatliche Gericht feststellt, dass die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die betreffende unionsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union war oder dass die richtige Auslegung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (EuGH, 6. Oktober 1982, C-283/81, vorerwähnt, Randnr. 21; Große Kammer, 6. Oktober 2021, C-561/19, vorerwähnt, Randnr. 33).

B.67.2. Da im Rahmen des Anwendungsbereichs des Gesetzes vom 28. November 2022 und des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 die Informationen, von denen der Rechtsanwalt bei der Ausübung der wesentlichen Tätigkeiten seines Berufs, selbst außerhalb jeglichen Gerichtsverfahrens, Kenntnis erlangt, vom Berufsgeheimnis gedeckt bleiben und nicht Gegenstand einer Meldung sein können, was mit der Definition des Gerichtshofes der Europäischen Union für den Begriff « anwaltliches Berufsgeheimnis » übereinstimmt, ist es nicht erforderlich, dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Vorabentscheidungsfrage darüber zu stellen, ob Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2019/1937 in dem Sinne ausgelegt werden muss, dass er den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bietet, in die Gesetze zur Umsetzung dieser Richtlinie die in Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 vorgesehene Definition des anwaltlichen Berufsgeheimnisses einzufügen (EuGH, 6. Oktober 1982, C-283/81, vorerwähnt, Randnrn. 16-20; Große Kammer, 6. Oktober 2021, C-561/19, vorerwähnt, Randnr. 47).

B.68.1. Hinsichtlich des Beschwerdegrunds, dass die angefochtenen Bestimmungen wegen einer fehlenden Einschaltung des Präsidenten der Rechtsanwaltskammer im Rahmen des Meldeverfahrens unverhältnismäßig seien, erinnert der Gerichtshof daran, dass die Informationen, von denen der Rechtsanwalt bei der Ausübung der wesentlichen Tätigkeiten

seines Berufs, nämlich der Vertretung und der Verteidigung des Mandanten vor Gericht sowie der Rechtsberatung, selbst außerhalb jeglichen Gerichtsverfahrens, Kenntnis erlangt, vom Berufsgeheimnis gedeckt bleiben und nicht Gegenstand einer etwaigen Meldung sein können.

B.68.2. Das Tätigwerden des Präsidenten der Rechtsanwaltskammer bei der Mitteilung von Informationen durch Rechtsanwälte über die üblichen Kanäle und Verfahren wäre nur dann notwendig, wenn eine Meldung einen Verstoß gegen das Berufsgeheimnis darstellen könnte, was hier nicht in Rede steht.

Außerdem ist das Berufsgeheimnis kein Recht, « sondern eine mit Strafe bedrohte Verpflichtung desjenigen, der ihr unterliegt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2022-2023, DOC 55-2912/006, S. 13), und wird Rechtsanwälten keine Meldepflicht auferlegt. Es ist Sache des Rechtsanwalts persönlich im Falle von Zweifeln, ob eine bestimmte Meldung unter das Berufsgeheimnis fällt oder nicht, die betreffende Meldung zu unterlassen.

B.69.1. Hinsichtlich des Beschwerdegrunds, dass die angefochtenen Bestimmungen eine zweifache Diskriminierung zwischen Rechtsanwälten in Abhängigkeit von den erhaltenen Informationen und zwischen Rechtsuchenden in Abhängigkeit von den bereitgestellten Informationen zur Folge hätten, reicht es aus, festzustellen, dass sich das anwaltliche Berufsgeheimnis in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union auf alle Tätigkeiten, die mit der Verteidigung des Mandanten zusammenhängen, sowie auf die Rechtsberatung erstreckt, wobei die Geheimhaltung der Rechtsberatung sowohl « im Hinblick auf ihren Inhalt als auch im Hinblick auf ihre Existenz » gilt (EuGH, Große Kammer, 8. Dezember 2022, C-694/20, vorerwähnt, Randnr. 27).

Wie in B.65 und B.67.2 erwähnt, stimmt der Begriff « Berufsgeheimnis » im Sinne seiner Definition in Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 deshalb mit dem diesbezüglichen Begriff im Sinne der Definition nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union überein, sodass er alle Tätigkeiten des Rechtsanwalts im Zusammenhang mit der Verteidigung des Mandanten, einschließlich der Rechtsberatung, umfasst.

B.69.2. Der geltend gemachte Behandlungsunterschied, auf den die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften verweist, liegt deshalb nicht vor.

B.70.1. Die klagende Partei in den Rechtssachen Nrn. 8023 und 8024 führt schließlich an, dass Rechtsanwälte und Pflegeerbringer in Bezug auf das jeweils für sie geltende Berufsgeheimnis unterschiedlich behandelt würden, obwohl beide Kategorien von Personen vergleichbar seien, weshalb diese Ungleichbehandlung nicht sachlich gerechtfertigt sei.

B.70.2. In Bezug auf das ärztliche Berufsgeheimnis hat der Kassationshof entschieden:

« Le secret auquel l'article 458 du Code pénal soumet les médecins repose sur la nécessité d'assurer une entière sécurité à ceux qui se confient à eux.

Le secret médical s'étend à ce que le patient a confié au médecin et à ce que celui-ci a constaté ou découvert dans l'exercice de sa profession » (Kass., 2. Juni 2010, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100602.6).

B.70.3. Das Berufsgeheimnis, dem die Rechtsanwälte und Ärzte unterliegen, ist ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Achtung des Privatlebens und bezweckt hauptsächlich, das Grundrecht auf Achtung ihres Privatlebens zu schützen, das die Person hat, die jemanden in bisweilen sehr persönlichen Dingen ins Vertrauen zieht.

B.70.4. In Bezug auf das Verhältnis zwischen einem Arzt und seinem Patienten trägt das Berufsgeheimnis des Arztes zur Verwirklichung des in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung erwähnten Rechts bei, das jeder auf Gesundheitsschutz und auf medizinischen Beistand hat.

In Bezug auf den Rechtsanwalt setzt es die Wirksamkeit der Verteidigungsrechte eines Rechtssuchenden notwendigerweise voraus, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen ihm und dem Rechtsanwalt, der ihn berät und ihn verteidigt, entstehen kann. Dieses notwendige Vertrauensverhältnis kann nur entstehen und aufrechterhalten werden, wenn der Rechtssuchende die Garantie hat, dass das, was er seinem Rechtsanwalt anvertraut, von diesem nicht weitergegeben wird.

B.70.5. Der in Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 verwendete Wortlaut unterscheidet deshalb nicht zwischen dem ärztlichen und dem anwaltlichen Berufsgeheimnis, sodass kein Behandlungsunterschied vorliegt.

B.71. Unter dem Vorbehalt, dass Artikel 5 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 so ausgelegt werden, wie in B.64, B.65 und B.66 wiedergegeben wurde, beeinträchtigen sie das anwaltliche Berufsgeheimnis nicht auf unverhältnismäßige Weise und verstoßen sie nicht gegen die Artikel 10, 11 und 22 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 12 und 14 der Verfassung, mit den Artikeln 6, 8 und 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 7 und 47 der Charta, mit Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937, mit dem Rechtssicherheitsgrundsatz und mit dem Legalitätsprinzip in Strafsachen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- stellt vor der Urteilsfällung zur Sache über die in B.44 erwähnten Beschwerdegründe dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Vorabentscheidungsfragen:

1. Ist Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 « zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden » dahin auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht verpflichtet, nicht nur die unter das anwaltliche Berufsgeheimnis fallenden Informationen, sondern auch die Informationen, die unter eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht fallen, die für Personen anderer juristischer Berufsgruppen gilt, vom Anwendungsbereich der Schutzregelung für Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, auszuschließen?

2. Im Falle der Verneinung der ersten Frage: Ist Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2019/1937 dahin auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht gestattet, sowohl die unter das anwaltliche Berufsgeheimnis fallenden Informationen als auch die Informationen, die unter eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht fallen, die für Personen anderer juristischer Berufsgruppen gilt, vom Anwendungsbereich der Schutzregelung für Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, auszuschließen?

3. Im Falle der Verneinung der ersten und der zweiten Frage: Verstößt Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2019/1937 gegen den Schutz des Berufsgeheimnisses, das nur für Rechtsanwälte und nicht für Personen anderer juristischer Berufsgruppen gilt, die einer gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht unterliegen, das in den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (sowie in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention) garantierte Recht auf Achtung des Privatlebens, die in Artikel 16 dieser Charta garantierte unternehmerische Freiheit, das in Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Recht auf Achtung des Eigentums oder den in den Artikeln 20 und 21 dieser Charta verankerten Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, soweit er festlegt, dass die vorgenannte Richtlinie die

Anwendung von Unionsrecht oder nationalem Recht in Bezug auf den Schutz der anwaltlichen Verschwiegenheitspflichten nicht berührt?

- weist die Klagen im Übrigen unter dem Vorbehalt zurück, dass Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 28. November 2022 « zum Schutz von Personen, die Verstöße innerhalb einer juristischen Person des privaten Sektors gegen das Unionsrecht oder das nationale Recht melden » im Sinne der Ausführungen in B.20 sowie Artikel 5 § 1 Nr. 3 des vorerwähnten Gesetzes vom 28. November 2022 und Artikel 4 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 « über die Kanäle zur Meldung von Integritätsverletzungen und den Schutz entsprechender Hinweisgeber in föderalen öffentlichen Einrichtungen und der integrierten Polizei » im Sinne der Ausführungen in B.64, B.65 und B.66 ausgelegt werden.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 7. November 2024.

Der Kanzler,

Der Präsident,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen