

DStV-Stellungnahme E 7/25

English version see below starting page 7

Bewertung der Richtlinie (EU) 2019/193 über den Schutz von Hinweisgebern

Im Rahmen der Bewertung der Richtlinie (EU) 2019/193 über den Schutz von Hinweisgebern (im Folgenden: Whistleblower-RL) nimmt der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) zu den Bewertungskriterien „Kohärenz“, „Relevanz“ und „EU-Mehrwert“ Stellung.

Zu den weiteren Bewertungskriterien „Wirksamkeit“ und „Effizienz“ einschließlich der Abwägung von Kosten und Nutzen kann der DStV dagegen mangels belastbarer Daten keine aussagekräftigen Angaben machen.

I. Bewertungskriterium: Kohärenz

Eine Bewertung der Whistleblower-RL nach dem Bewertungskriterium „Kohärenz“ durch den DStV bezieht sich nachfolgend auf die Übersetzung des Rechtsbegriffs „legal professional privilege“.

Der Rechtsbegriff wird im englischen Original des Rechtstextes in Artikel 3 Absatz 3 b) und in Erwägungsgrund 26 verwendet und definiert eine Ausnahme vom Anwendungsbereich der Richtlinie.

1. Gebot der einheitlichen Übersetzung des Rechtsbegriffs „legal professional privilege“

a. Unterschiedliche Übersetzungen des Rechtsbegriffs „legal professional privilege“ in die deutsche Sprache

In der Gesetzgebung und Rechtsprechung der Europäischen Union ist der Rechtsbegriff „legal professional privilege“ fest verankert. Damit soll ausgedrückt werden, dass Berufe, die in rechtlichen Angelegenheiten tätig sind und einem gesetzlichen Berufsgeheimnis

unterliegen, von bestimmten gesetzlichen Meldungen auszunehmen sind, soweit diese Meldungen nach Abwägung der Interessen einen Konflikt zwischen einer Meldepflicht und dem Recht auf Vertraulichkeit des Mandats hervorrufen würden.

Die deutsche Übersetzung des Begriffs „professional privilege“ wurde in Gesetzgebung und Rechtsprechung der Europäischen Union unterschiedlich vorgenommen.

- In (EU) 2018/22 etwa wurde der Rechtsbegriff mit „gesetzliche Verschwiegenheitspflicht“ übersetzt.
- In (EU) 2024/1226 findet sich die Übersetzung „Ausnahmen von der Meldepflicht... bei Angehörigen der Rechtsberufe“.
- (EU) 2024/1385 verwendet dagegen etwa die Übersetzung des Rechtsbegriffs als „Berufsgeheimnis der rechtsberatenden Berufe.“ Diese Übersetzung findet sich auch in anderen Gesetzgebungsakten.

Die Übersetzung des Rechtsbegriffs „legal professional privilege“ in der Whistleblower-RL weicht von den oben genannten Übersetzungen allerdings ab. Dort lautet die Übersetzung in Artikel 3 Absatz 2 b); Erwägungsgrund 26 „anwaltliche Verschwiegenheitspflicht“. Im Gegensatz zu anderen Übersetzungen des Rechtsbegriffs beschränkt diese die Anwendbarkeit auf Rechtsanwälte und schließt - zumindest nach dem Wortlaut – andere Rechtsberufe aus. Die vorliegende Übersetzung weicht daher erheblich von anderen Übersetzungen ab. Eine einheitliche Übersetzung würde allerdings zu mehr Rechtssicherheit in der Gesetzgebung der Europäischen Union führen.

- ✓ Aus Sicht des DStV ist eine allgemeine einheitliche Übersetzung des Rechtsbegriffs „legal professional privilege“ in die deutsche Sprache aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit dringend erforderlich. Dies hätte auch positive Auswirkungen auf die Rechtsprechung des EUGH. Die anstehende Bewertung der Whistleblower-RL, bietet durch eine entsprechende Anpassung der Übersetzung eine gute Gelegenheit, den Begriff weiter zu harmonisieren.

b. Einheitliche Übersetzung des Rechtsbegriffs „legal professional privilege“ in andere Sprachen

Auch in anderen Sprachen der Europäischen Union werden unterschiedliche Bezeichnungen für den Terminus verwendet.

- ✓ Auch hier muss aus Sicht des DStV eine entsprechende Harmonisierung der

Übersetzungen des Rechtsbegriffs erfolgen. Dazu kann eine entsprechende Änderung der Sprachversionen der Whistleblower-RL ebenfalls beitragen.

2. Interessengerechte Übersetzung des Rechtsbegriffs „legal professional privilege“

Steuerberater in Deutschland üben einen rechtsberatenden Beruf aus. Wie Rechtsanwälte sind sie nach dem Steuerberatungsgesetz in gleicher Weise zur unbeschränkten Hilfeleistung in Steuersachen befugt. Wie Rechtsanwälte unterliegen sie als gesetzlich verankerte, unabhängige Organe der Steuerrechtspflege mit Prozessführungsbefugnis einem Berufsgeheimnis.

Die Ausnahme von Meldungen aufgrund des Berufsgeheimnisses allein auf die Berufsgruppe der Rechtsanwälte zu beschränken, wie in der Übersetzung des Rechtsbegriffs „legal professional privilege“ vorgenommen, ist daher nicht interessengerecht, da sie die gesetzliche Situation in Deutschland nicht ausreichend berücksichtigt. Insoweit muss auch die Whistleblower-RL für die steuerliche Beratung einen einheitlichen Maßstab anlegen.

Vor diesem Hintergrund hatte Deutschland etwa im interinstitutionellen Dossier zu den Ausarbeitungen der 6. Richtlinie über die steuerliche Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (DAC 6/ Dossier (EU) 2017/0138(CNS)) festgesetzt, „dass die Privilegien der Angehörigen der Rechtsberufe in Deutschland nach dem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland auch für Abschlussprüfer, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer in gleicher Weise wie für Rechtsanwälte gelten“ sollen.

Dies verdeutlicht, dass bei der steuerlichen Beratung im deutschen Recht keine Unterschiede zwischen Steuerberatern und Rechtsanwälten bestehen. Eine Ungleichbehandlung der Berufsgruppen ist daher auch im Kontext des Hinweisgeberschutzes nicht gerechtfertigt. In der Praxis hängt nach jetzigem Stand das Bestehen eines Mandatsgeheimnisses und die damit einhergehende Verpflichtung zur Vertraulichkeit allein von der, meist zufälligen und sachfremden, Frage ab, ob die Beratung durch einen Steuerberater oder einen Rechtsanwalt vorgenommen wird.

Die bislang beim Hinweisgeberschutz vorgesehene Regelung, allein das Berufsgeheimnis der Rechtsanwälte zu schützen, führt im Ergebnis zu einer Zwei-Klassen Steuerberatung. Dies erscheint im normativen Kontext inkonsistent und ist im Ergebnis auch unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten abzulehnen.

- ✓ Der **DStV** hält es für dringend geboten, die bisherige lückenhafte Ausnahmeregelung des Artikel 3, Absatz 3 c)/Erwägungsgrund 26 der Whistleblower-RL zu revidieren.

Dies kann durch eine Harmonisierung der bestehenden Übersetzungen des Terminus „legal professional privilege“ erfolgen. Entsprechend wäre dann der bisherige Wortlaut durch den Halbsatz: „der Schutz des Berufsgeheimnisses der rechtsberatenden Berufe und der ärztlichen Verschwiegenheitspflicht“ zu ersetzen.

Alternativ kann für eine interessengerechte Regelung der Wortlaut des Dossiers 2017/0138(CNS) verwendet werden, der eine Aufzählung der weiteren Berufe Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Abschlussprüfer enthält.

3. Unterschiedliche Umsetzung des Rechtsbegriffs in den Mitgliedstaaten

Wie oben dargelegt, wird der Rechtsbegriff „legal professional privilege“ in der Whistleblower-RL im Vergleich zu anderen europäischen Gesetzgebungsakten und in der Rechtsprechung unterschiedlich und vor allem nicht interessengerecht verwendet. Außerdem wurde er in unterschiedlichen Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt. In Österreich etwa, das für Wirtschaftsprüfer und Steuerberater einen vergleichbaren berufsrechtlichen Rahmen entwickelt hat wie in Deutschland, wurde der Rechtsbegriff „anwaltliche Verschwiegenheitspflicht“ bei der Umsetzung der Whistleblower-RL richtigerweise auch auf Wirtschaftsprüfer und Steuerberater ausgedehnt (§ 3 Absatz 6 Nr.2 des österreichischen Hinweisgeberinnenschutzgesetzes). Der österreichische Gesetzgeber hat damit eine interessengerechte Umsetzung der Richtlinie im Wege der Auslegung nach dem Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) des Rechtsbegriffs vorgenommen, während der deutsche Gesetzgeber eine Auslegung ausschließlich nach dem Wortlaut (grammatikalische Auslegung) vorgenommen hat.

Eine solche unterschiedliche Auslegung kann nicht im Interesse des Europäischen Gesetzgebers sein, der mit der Verwendung einer unpraktikablen Übersetzung eines Rechtsbegriffs der Quell solch unterschiedlicher Auslegungen ist.

- ✓ Nach Ansicht des **DStV** sollte im Sinne einer einheitlichen Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union die Übersetzung des Rechtsbegriffs „legal professional privilege“ angepasst und etwa durch den Begriff „Verschwiegenheitspflicht der rechtsberatenden Berufe“ ersetzt werden.

II. Bewertungskriterium: Relevanz

Die Relevanz der Whistleblower-RL für ein besseres ethisches Verhalten im Wirtschaftsverkehr scheint auch ohne die Vorlage entsprechender Daten offensichtlich. Insbesondere dürfte sich das Inkrafttreten der Whistleblower-RL als positives Präventivelement für rechtmäßige und gesetzmäßige Handlungen der Wirtschaftsteilnehmer ausgewirkt haben.

1. Aufnahme weiterer Anwendungsbereiche

Der **DStV** regt zudem an, innerhalb der Bewertung zu überlegen, ob Bereiche, die seit der Verabschiedung der Richtlinie an Bedeutung gewonnen haben, wie etwa der Einsatz von Künstlicher Intelligenz, der Handel mit Kryptowährungen oder das absichtliche Inverkehrbringen von Falschnachrichten mit der Absicht die Demokratie zu unterwandern, ebenfalls in die Auflistung des sachlichen Anwendungsbereichs nach Artikel 2 Absatz 1 der Whistleblower-RL aufgenommen werden soll.

2. Umgesetzte nationale Erweiterungen des Anwendungsbereichs

Bei der Umsetzung steht es den Mitgliedstaaten nach Artikel 2 Absatz 2 der Whistleblower-RL zudem frei, den Schutz nach nationalem Recht auf Bereiche oder Rechtsakte auszudehnen, die nicht unter die Auflistung nach Absatz 1 fallen.

In Deutschland hat der Gesetzgeber davon Gebrauch gemacht, indem er etwa in § 2 Absatz 1 Nr. 6 HinSchG Verstöße von Körperschaften und Personenhandelsgesellschaften gegen geltende steuerliche Rechtsnormen in den sachlichen Anwendungsbereich aufgenommen hat.

Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung ist einerseits sehr weit gefasst und bezieht sich nicht allein auf materielles, sondern auch auf einfaches verfahrensrechtliches Steuerrecht, bei denen die Aufnahme in die Auflistung des Anwendungsbereichs unverhältnismäßig erscheint.

Außerdem wurden seit Inkrafttreten der Whistleblower-RL verschiedene Rechtsakte verabschiedet, die einen solchen weiten Anwendungsbereich nicht länger erforderlich machen könnte. Beispielhaft wird hier auf die 6. Richtlinie zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in Steuersachen (DAC 6) verwiesen, die eine Meldepflicht grenzüberschreitender Steuergestaltungen vorsieht.

✓ Soweit sich die anstehende Bewertung auch auf Artikel 2 Absatz 2 der Whistleblower-RL bezieht, spricht sich der DStV dafür aus, gemeinsam mit dem deutschen Gesetzgeber zu erörtern, ob der Anwendungsbereich des § 2 Absatz 1 Nr. 6 HinSchG konkretisiert bzw. eingeschränkt werden kann.

3. Bewertungskriterium: EU-Mehrwert

Der DStV stellt fest, dass seit Inkrafttreten der Whistleblower-RL der innereuropäische Handel, gesellschaftsrechtliche Verbindungen, wie Fusionen oder die Bildung von Mutter-Tochter-Gesellschaften bzw. Betriebstätten weiter zugenommen hat. Aufgrund dieser fortschreitenden grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten sind für Hinweisgeber, Meldekanäle und Organisationen harmonisierte Regelungen zum Hinweisgeberschutz immer wichtiger. Daher ist der EU-Mehrwert eindeutig gegeben.

DStV Statement E 7/25

On the Evaluation of the Whistleblower Protection Directive (EU) 2019/193

As part of the evaluation of the Directive on protection of persons who report breaches of Union law (EU) 2019/1937 (hereinafter referred to as the Whistleblower Directive), the German Tax Advisors Association (DStV) focuses its comments below on the evaluation criteria coherence, relevance, and EU added value.

However, due to a lack of reliable data, the DStV is unable to provide meaningful input on the remaining evaluation criteria, namely effectiveness and efficiency, including the assessment of costs and benefits.

III. Evaluation Criterion: Coherence

The DStV's assessment of the Whistleblower Directive concerning the criterion of coherence primarily concerns the translation of the legal term "legal professional privilege". This term appears in the English version of the Directive in Article 3(3)(b) and Recital 26, where it defines an exception to the Directive's scope.

4. The need for a consistent translation of the term legal professional privilege

c. Divergent translations of the term legal professional privilege into German

The term legal professional privilege is well established in EU legislation and case law. It is intended to express that professions engaged in legal matters and bound by a statutory duty of professional secrecy should be exempt from certain legal reporting obligations where, after balancing the competing interests, such obligations would create a conflict between the duty to report and the client's right to confidentiality.

However, the German translation of the term legal professional privilege has been handled inconsistently across European Union legislation and case law.

- In Regulation (EU) 2018/22, for example, the term was translated as (in German: „Gesetzliche Verschwiegenheitspflicht“) - obligation to confidentiality.
- In Regulation (EU) 2024/1226, it appears as “Ausnahmen von der Meldepflicht... bei Angehörigen der Rechtsberufe” (“Exceptions to the reporting obligation... for members of the legal profession.”
- Regulation (EU) 2024/1385, on the other hand, uses the term “Berufsgeheimnis der rechtsberatenden Berufe” (“professional secrecy of the legal professions”), a wording that is also found in other legislative acts.

By contrast, the Whistleblower Directive uses a different German translation for legal professional privilege. In Article 3(2)(b) and Recital 26, the term is translated as “anwaltliche Verschwiegenheitspflicht” (“attorney-client privilege.”) Unlike the other translations, this wording narrows the scope to lawyers only and, at least linguistically, excludes other legal professions.

This inconsistency creates a significant divergence from other pieces of legislation. A harmonised and uniform translation would, however, substantially enhance legal certainty within European Union law.

- ✓ In the view of the **DStV**, a uniform and consistent German translation of the legal term legal professional privilege is urgently needed to ensure legal clarity and certainty. Such harmonisation would also have a positive effect on the case law of the Court of Justice of the European Union by fostering consistency in judicial interpretation. The forthcoming evaluation of the Whistleblower Directive presents an excellent opportunity to further align and standardise the terminology by adapting the translation accordingly.

b. Uniform translation of the legal term legal professional privilege into other languages

Different terms are also used for this concept in other official EU languages.

- ✓ The **DStV** strongly believes that these translations should likewise be harmonised across all language versions. An appropriate amendment to the various linguistic versions of the Whistleblower Directive could make an important contribution to achieving this goal.

5. Interest-based translation of the term “legal professional privilege”

In Germany, tax advisors practise a legal advisory profession. Like lawyers, they are authorised under the Tax Advisory Act (“Steuerberatungsgesetz”) to provide unlimited assistance in tax matters. Like lawyers, they are also bound by a statutory duty of professional secrecy and act as legally recognised, independent bodies of tax administration with the right to represent clients in legal proceedings.

Limiting the exemption from reporting obligations based on professional secrecy exclusively to lawyers, as is the case with the current translation of the term legal professional privilege, fails to reflect the actual legal framework in Germany and does not adequately consider the interests at stake. The Whistleblower Directive must therefore apply a uniform standard to tax advisory services as well.

This position is also supported by Germany’s statement in the interinstitutional dossier on the drafting of the 6th Directive on administrative cooperation in the field of taxation (DAC 6, Dossier (EU) 2017/0138(CNS)), which explicitly states:

“According to the understanding of the Federal Republic of Germany, the privileges of members of the legal professions in Germany should apply to auditors, tax advisors, and certified public accountants in the same way as they apply to lawyers.”

This makes it clear that, under German law, there is no distinction between tax advisors and lawyers when it comes to tax-related legal advice. Accordingly, unequal treatment of these professions is not justified in the context of whistleblower protection either. In practice, under the current framework, the existence of client confidentiality and the associated duty of secrecy depends solely on the purely coincidental and legally irrelevant factor of whether the advice is provided by a tax advisor or a lawyer.

Restricting whistleblower protection solely to the professional secrecy of lawyers creates a two-tier system for tax advisory services, which is normatively inconsistent and must ultimately be rejected on the grounds of equal treatment.

✓ The **DStV** considers it imperative to revise the currently incomplete exemption provision set out in Article 3(3)(c) and Recital 26 of the Whistleblower Directive. This revision can be achieved by harmonising the existing translations of the term legal professional privilege. The current wording should be replaced with the following phrase:

“The protection of professional secrecy of the legal profession and medical confidentiality.”

As an alternative, the wording from dossier 2017/0138(CNS) could be adopted. This version explicitly includes additional professions such as auditors, tax advisors, and statutory auditors, thereby ensuring a regulation that appropriately reflects the interests of all affected parties.

6. Divergent implementation of the legal concept across Member States

As outlined above, the legal term “legal professional privilege” is used inconsistently in the Whistleblower Directive compared to other European legislative acts and case law. Most importantly, it is not applied in a way that adequately reflects the interests of all parties involved.

Moreover, its implementation varies significantly among Member States.

For instance, in Austria, where a professional legal framework for auditors and tax advisors exists that is comparable to Germany’s, the term attorney-client privilege was correctly extended to include auditors and tax advisors during the national implementation of the Whistleblower Directive (Section 3(6)(2) of the Austrian Whistleblower Protection Act).

The Austrian legislature thus applied a teleological interpretation, implementing the Directive in line with its purpose and underlying intent. In contrast, the German legislature relied solely on a grammatical interpretation, applying the provision strictly according to its literal wording. Such divergent national interpretations are not in the interest of the European legislator, especially when these discrepancies originate from an impractical and inconsistent translation of a key legal term within the Directive itself.

- ✓ In the view of the **DStV**, the interest of uniform implementation of European Union legal acts, the translation of the term legal professional privilege should be revised and replaced, for example, with the term: „Verschwiegenheitspflicht der rechtsberatenden Berufe“ “Duty of confidentiality of the legal professions.”

IV. Evaluation Criterion: Relevance

The relevance of the Whistleblower Directive for promoting ethical conduct in commercial transactions appears evident even without the presentation of supporting data.

In particular, the Directive’s entry into force is likely to have had a positive preventive effect by encouraging lawful and compliant behaviour among economic operators.

4. Inclusion of additional areas of application

The **DStV** suggests that the evaluation should also consider whether newly emerging and increasingly significant areas should be included within the material scope of application under Article 2(1) of the Whistleblower Directive. These could include, for example:

- The use of artificial intelligence (AI).
- Cryptocurrency trading.
- And the deliberate dissemination of false information with the intent to undermine democratic processes.

Incorporating such areas would help ensure the Directive remains future-proof and aligned with current societal and technological developments.

5. National extensions of the scope

When implementing the Directive, Member States are granted discretion under Article 2(2) to extend whistleblower protection under national law to areas or legal acts not explicitly listed in Article 2(1).

In Germany, the legislature has exercised this option. For instance, Section 2(1)(6) of the

German Whistleblower Protection Act (HinSchG) explicitly includes violations of applicable tax law by corporations and commercial partnerships within the material scope of application. However, the scope of this provision is very broad: It encompasses not only substantive tax law but also basic procedural tax law, where such inclusion appears

disproportionate.

Furthermore, since the Whistleblower Directive entered into force, several EU legal acts have been adopted that reduce the need for such a broad national extension.

One notable example is the 6th Directive on Administrative Cooperation in the Field of Taxation (DAC 6), which establishes a mandatory reporting obligation for cross-border tax arrangements, thereby addressing certain concerns that previously justified a wider scope.

✓ Insofar as the forthcoming evaluation also addresses Article 2(2) of the Whistleblower Directive, the DStV advocates a dialogue with the German legislature to examine whether the scope of application under Section 2(1)(6) HinSchG can be further specified or appropriately limited.

6. Evaluation Criterion: EU Added Value

The DStV notes that, since the Whistleblower Directive entered into force, intra-European trade and corporate structures such as mergers, the establishment of parent-subsidiary relationships, and the creation of permanent establishments have continued to expand.

Given these ongoing cross-border economic activities, harmonised EU-wide regulations on whistleblower protection are becoming increasingly important, both for whistleblowers and for the reporting channels and organisations involved. The added value of EU-level regulation in this area is therefore undeniable.

Stand: 15.09.2025

Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) vertritt als Spitzenorganisation die Angehörigen der steuerberatenden und wirtschaftsprüfenden Berufe auf nationaler und internationaler Ebene gegenüber Politik, Exekutive und weiteren Stakeholdern. In seinen 15 Mitgliedsverbänden sind 36.500 - überwiegend in eigener Kanzlei oder Sozietät tätige - Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer sowie Berufsgesellschaften freiwillig zusammengeschlossen.

Der DStV ist im europäischen Transparenzregister unter der Nummer 845551111047-04 eingetragen.
