

## **Implementierung und Ausstattung einer zentralen internen Meldestelle nach dem Hinweisgeberschutzgesetz bei der Landeshauptstadt München**

### **Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 10195**

3 Anlagen

- Nr. 1 Meldeprozess in der ZIMS
- Nr. 2 Stellungnahme GPR
- Nr. 3 Stellungnahme SKA

**Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 18.10.2023 (VB)**  
Öffentliche Sitzung

#### **I. Vortrag des Referenten**

##### **1. Gesetzliche Ausgangslage**

###### **1.1. Ziel des Hinweisgeberschutzgesetzes**

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist essenzielles Element staatlichen Handelns. Personen, die auf Rechtsverstöße hinweisen, leisten einen erheblichen Beitrag zur Aufdeckung und Ahndung etwaiger Missstände in der öffentlichen Verwaltung.

Mit dem Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) vom 31.05.2023 und seiner landesrechtlichen Ausgestaltung in Form des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 24.07.2023<sup>1</sup> wird die EU-Whistleblower-Richtlinie vom 17.12.2019 umgesetzt. Hierdurch wird der bislang nur lückenhafte und unzureichende Schutz hinweisgebender Personen ausgebaut. Ziel des Gesetzes ist es, Benachteiligungen auszuschließen und hinweisgebenden Personen Rechtssicherheit zu geben, unter welchen Voraussetzungen sie bei der Meldung von Verstößen geschützt sind. So sollen hinweisgebende Personen dazu ermutigt werden, auf Missstände in Unternehmen und Behörden aufmerksam zu machen.

###### **1.2. Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich**

Der persönliche Anwendungsbereich (§ 1 HinSchG) umfasst alle Personen, die im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit Informationen über Verstöße erlangt haben. Dies können neben Arbeitnehmer\*innen, Beamt\*innen beispielsweise auch Selbstständige oder Mitarbeiter\*innen von Lieferanten sein. Geschützt werden aber auch die Personen, die Gegenstand einer Meldung oder Offenlegung sind.

Der sachliche Anwendungsbereich (§ 2 HinSchG) ist sehr weit gefasst und umfasst zum einen

<sup>1</sup> Bayerischer Landtag, Drucksache 18/28527.

alle Meldungen von Verstößen, die strafbewehrt sind. Darüber hinaus sind auch alle bußgeldbewehrten Verstöße erfasst, soweit die jeweils verletzte Vorschrift dem Schutz von Leben, Leib oder Gesundheit oder dem Schutz der Rechte von Beschäftigten oder ihrer Vertretungsorganen dient. Zudem fallen in den Anwendungsbereich Verstöße gegen enumerativ aufgezählte Vorschriften des EU-, Bundes- und Landesrechts, bspw. gegen Vorschriften des Umwelt-, Steuer-, Vergabe-, Lebens- und Futtermittelrechts, des Datenschutzes sowie der Arbeitssicherheit. Hierbei ist zu beachten, dass das Gesetz entsprechende Verstöße weit definiert und hierunter auch bloße missbräuchliche Handlungen oder Unterlassungen fasst, die dem Ziel oder dem Zweck der Regelungen in den genannten Vorschriften oder Rechtsgebieten zuwiderlaufen, § 3 Abs. 2 HinSchG.

### **1.3. Zentrale Regelungselemente**

Das Hinweisgeberschutzgesetz sieht folgende zentrale Regelungselemente vor:

#### **1.3.1. Schaffung interner und externer Meldestellen (§§ 7 bis 31 HinSchG)**

Für hinweisgebende Personen werden mit internen und externen Meldestellen zwei gleichwertig nebeneinanderstehende Meldewege vorgesehen, zwischen denen sie frei wählen können.

Externe Meldestellen sind z.B. das Bundesamt für Justiz, die Bundesanstalt für Finanzaufsicht oder das Bundeskartellamt, vgl. §§ 19 ff. HinSchG.

Beschäftigungsgeber\*innen haben dafür zu sorgen, dass bei ihnen mindestens eine interne Meldestelle (vgl. §§ 12 ff HinSchG) eingerichtet ist und betrieben wird, an die sich Beschäftigte wenden können. Diese Pflicht gilt nach dem neu eingeführten Art. 56 Abs. 4 Bayerische Gemeindeordnung (BayGO) auch für Gemeinden, ausgenommen solche mit weniger als 10.000 Einwohner\*innen bzw. weniger als 50 Beschäftigten.

Der internen Meldestelle obliegt die Entgegennahme und Prüfung von Hinweisen und die Ergreifung von Folgemaßnahmen. Im Detail ist gemäß § 17 folgendes Verfahren einzuhalten:

- Eingangsbestätigung an hinweisgebende Person spätestens nach sieben Tagen
- Prüfung, ob der gemeldete Verstoß in den sachlichen Anwendungsbereich nach § 2 HinSchG fällt
- Kontakt mit der hinweisgebenden Person halten
- Stichhaltigkeit der eingegangenen Meldung prüfen
- ggf. Ersuchen der hinweisgebenden Person um weitere Informationen
- Ergreifen angemessener Folgemaßnahmen nach § 18 HinSchG
- Rückmeldung über geplante sowie bereits ergriffene Folgemaßnahmen und deren Gründe an die hinweisgebende Person spätestens drei Monate nach Eingangsbestätigung unter Berücksichtigung laufender interner Nachforschungen oder Ermittlungen sowie der Rechte betroffener Personen

Die interne Meldestelle muss konkrete Vorgaben erfüllen, um den geforderten umfangreichen Schutz hinweisgebender Personen zu gewährleisten:

- Sie muss Meldekanäle einrichten, die es ermöglichen, Meldungen in mündlicher oder in Textform sowie auf Wunsch in persönlicher Weise abzugeben (vgl. § 16 Absatz 3 HinSchG).
- Sie muss die Vertraulichkeit der Identität der hinweisgebenden Person, der Personen, die Gegenstand der Meldung sind und der sonstigen genannten Personen wahren (vgl. § 8 HinSchG).
- Die mit den Aufgaben einer zentralen internen Meldestelle beauftragten Personen müssen in der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig und frei von Interessenkonflikten sein. Sie müssen zudem die notwendige Fachkunde mitbringen (vgl. § 15 HinSchG).

### **1.3.2. Schutzmaßnahmen (§§ 33 bis 39 HinSchG)**

Sofern hinweisgebende Personen die Anforderungen des HinSchG an eine Meldung oder Offenlegung einhalten, werden sie umfangreich vor Repressalien wie Kündigung oder sonstigen Benachteiligungen geschützt.

Im Fall einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Meldung oder Offenlegung unrichtiger Informationen macht sich die hinweisgebende Person gegebenenfalls schadensersatzpflichtig.

### **1.3.3. Sanktionen (§ 40 HinSchG)**

Darüber hinaus drohen bei Verstößen gegen wesentliche Vorschriften des Hinweisgeberschutzgesetzes Bußgelder. So ist neben dem Verstoß gegen das Repressalienverbot auch die Behinderung einer Meldung oder die Nichtwahrung der Vertraulichkeit bußgeldbewehrt.

## **2. Ist-Zustand bei der LHM und dessen Bewertung**

Die Zuständigkeit für die Umsetzung der o.g. Vorgaben des HinSchG liegt nach der Geschäftsverteilung und Aufgabengliederung der Landeshauptstadt München (LHM) in Abstimmung mit dem Direktorium beim Personal- und Organisationsreferat.

Die seit Oktober 2022 neu eingerichtete Stabsstelle für Compliance und Risikomanagement (nachfolgend: POR-S3) hat diese Aufgabe übernommen und zunächst eine Umfrage bei den Referaten und Eigenbetrieben zur Ermittlung des status quo in Bezug auf bereits vorhandene Meldestellen für Beschäftigte bzw. Externe durchgeführt.

### **2.1. Ist-Zustand**

Zentral und dezentral gibt es bei der LHM für einzelne Fachthemen Anlauf-, Beschwerde-, Beratungs- und Meldestellen. So existieren unter anderem folgende zentrale Stellen:

- Antikorruptionsstelle (POR-S3-AKS)
- Zentrale Beschwerdestelle nach dem AGG, für sexuelle Belästigung, für häusliche Gewalt und Mobbing (POR-4/42)
- KC Personalrecht und Dienstaufsicht (POR-4/1)
- Zentraler Telefonservice - Bürgerberatung (D-II-V2)
- Gleichstellungsstelle für Frauen (GSt)

- Fachstelle für Demokratie (D-FgR)
- Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ\* (KGL)
- Behördliche Datenschutzbeauftragte (D-DSB)
- Beschwerdestelle für Probleme in der Altenpflege (D-II-SEN)

Daneben gibt es dezentral in den Referaten und Eigenbetrieben unter anderem folgende Anlauf-, Beschwerde-, Beratungs- und Meldestellen zu Spezialthemen:

- Beauftragte für Datenschutz, Gleichstellung, Antikorruption etc.
- Stabsstelle Kinderschutz für Meldungen potenzieller und tatsächlicher Kindeswohlgefährdung (S-II-L/KS)
- Tax-Compliance (SKA 1.0)
- Betriebsbeauftragte Abfall und Gefahrgut, Arbeitssicherheit, Gewässerschutz und Gefahrstoffe (AWM-BA) sowie Kundenservice (KS) beim AWM

## **2.2. Bewertung**

Eine zentrale Erkenntnis aus dieser Umfrage ist, dass in den Referaten und Eigenbetrieben bislang keine Strukturen bzw. Meldestellen zur Entgegennahme von Hinweisen über Rechtsverstöße oder Missstände im städtischen Umfeld existieren, die geeignet sind, die hohen Anforderungen des HinSchG zu erfüllen. Weder decken die bei der LHM bislang vorhandenen Melde- bzw. Anlaufstellen den gesamten sachlichen Anwendungsbereich des HinSchG ab, noch erfüllen die bereits vorhandenen Melde- bzw. Anlaufstellen die organisatorischen und verfahrenstechnischen Anforderungen nach dem HinSchG.

Es besteht daher Handlungsbedarf im Hinblick auf die Schaffung einer zentralen internen Meldestelle zur Erfüllung der Vorgaben des HinSchG bei der LHM.

## **3. Die zentrale interne Meldestelle nach dem HinSchG bei der Landeshauptstadt München – „ZIMS“**

### **3.1. Verortung der zentralen internen Meldestelle bei der Stabsstelle Compliance und Risikomanagement**

Nach seiner Begründung bezweckt das HinSchG, den Beschäftigungsgebern hinsichtlich der Organisationsvorgaben der internen Meldestellen größtmögliche Freiheit bei der Erfüllung dieser Anforderungen einzuräumen.<sup>2</sup> Die Wahl, welche Personen oder Organisationseinheiten am besten geeignet sind, um diese Aufgabe auszuführen, bleibt diesen überlassen (§ 14 HinSchG).

Aus folgenden Gründen ist es zielführend, die zentrale Meldestelle nach HinSchG bei der LHM – „ZIMS“ bei POR-S3 anzusiedeln:

- Die Entgegennahme von Hinweisen auf Verstöße stellt ein originäres Compliance-Thema dar und zählt zu den Kernkompetenzen einer Compliance-Stelle.
- Die bei POR-S3 angesiedelte, stadtweit seit 20 Jahren etablierte und stark frequentierte Antikorruptionsstelle der LHM (POR-S3-AKS) verfügt bereits über

2 Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 19.09.2022, BT-Drucks. 20/3442, S. 43.

langjährige Erfahrung im Zusammenhang mit der vertraulichen Entgegennahme und Bearbeitung von Hinweisen vor allem im Bereich der Antikorruption.

- Es existieren verschiedene Parallelen und Berührungspunkte zwischen der Bearbeitung von Antikorruptionsthemen und weiteren Compliance-Themen – u.a. die Bearbeitung straf- und bußgeldbewehrter Sachverhalte betreffend. Das Team der Antikorruptionsstelle ist durch entsprechende Erfahrung und juristische Ausbildung auch für den Umgang mit anderen straf- und ordnungswidrigkeitsrechtlich relevanten Themen hoch qualifiziert und kann dieses Wissen an den neu einzurichtenden Bereich weitergeben.
- Darüber hinaus sind bei POR-S3 die Innenrevision des POR sowie der örtliche Datenschutzbeauftragte des POR angesiedelt. Auch zwischen diesen beiden Zuständigkeiten und der ZIMS ergeben sich Schnittstellen, entsprechende Synergieeffekte sind nutzbar zu machen.
- POR-S3 verfügt durch ihre direkte Ansiedelung bei der Referatsleitung des POR bereits über ein hohes Maß an Unabhängigkeit im Sinne der Anforderungen nach § 15 HinSchG.
- Bei POR-S3 wird für die Antikorruptionsstelle derzeit ein elektronisches Hinweissystem für die Meldung von Korruptionssachverhalten beschafft, welches auch auf andere Thematiken erweiterbar sein wird.
- Aus organisatorischen und historischen Gründen besteht zwischen POR-S3 und den stadtweit die Dienstaufsicht führenden Stellen (POR-4/1, POR-4/4, MSE, AWM) eine gute und kooperative Zusammenarbeit, POR-S3 ist zudem bereits jetzt mit anderen Anlauf-, Beschwerde-, Beratungs- und/oder Meldestellen der LHM gut vernetzt.

Aus den vorgenannten Gründen, insbesondere dem Erfordernis von guten Kenntnissen der städtischen Gegebenheiten und einer guten Vernetzung mit anderen Bereichen der LHM, ist die nach § 14 Abs. 1 Satz 1 HinSchG mögliche Beauftragung einer externen Ombudsperson (bspw. einer Rechtsanwaltskanzlei) als Ersatz für eine interne Meldestelle keine sinnvolle Alternative. Zudem ist die Beauftragung einer externen Ombudsperson in der Regel mit höheren Kosten (Erfordernis eines Vergabeverfahrens und laufende Kosten) verbunden. Auch befreit die Beauftragung einer Ombudsperson die LHM nicht davon, selbst gegen Rechtsverstöße und Missstände in der Stadtverwaltung vorzugehen. Eine Ombudsperson kann als externe Stelle schließlich nicht allen Aufgaben, die eine interne Meldestelle erfüllen muss, nachkommen (Beratung, Schulung, Vernetzung mit anderen internen Anlaufstellen, Ansprechperson für externe Meldestellen etc.). Andere deutsche Großstädte wie bspw. Frankfurt, Köln und Stuttgart haben daher von der Beauftragung einer externen Ombudsperson abgesehen und interne Meldestellen eingerichtet.

### **3.2. Strategische Ausrichtung und Prozessdarstellung in der ZIMS**

Die neu einzurichtende zentrale interne Meldestelle stellt das Kernelement des Systems für die sichere und vertrauliche Entgegennahme von Hinweisen der Beschäftigten der Referate und ihrer Eigenbetriebe im Anwendungsbereich des Hinweisgeberschutzgesetzes dar.

Die ZIMS wird für einen Prozess verantwortlich sein, der die sichere und vertrauliche Entgegennahme und Verarbeitung von Meldungen durch hinweisgebende Personen sicherstellt. Dieser wird sich vereinfacht wie **Anlage 1** darstellen.

Die Aufgaben der ZIMS werden umfassen:

- Entgegennahme von Meldungen von hinweisgebenden Personen und Bestätigung des Eingangs gegenüber der hinweisgebenden Person
- Führung der Kommunikation mit der hinweisgebenden Person
- Prüfung des sachlichen Anwendungsbereichs; hier möglicherweise Zurückweisung des Hinweises unter Verweis auf eine externe Stelle oder Abgabe des Hinweises an zuständige interne Stelle
- Prüfung der Stichhaltigkeit; liegt diese vor:
- Ergreifen von Folgemaßnahmen; diese können gem. § 18 HinSchG insbesondere sein:
  - Vornahme eigener interner Untersuchungen
  - Folgemaßnahmen mit dem Ziel, den gemeldeten Verstoß oder Missstand abzustellen,
  - Verweis an eine zuständige externe oder interne Stelle mit dem Ziel, den gemeldeten Verstoß oder Missstand abzustellen.
  - Abgabe des Verfahrens zwecks weiterer Untersuchungen oder Maßnahmen an eine interne Stelle (bspw. an eine dienstaufsichtführende Stelle) oder an eine zuständige Behörde (bspw. Staatsanwaltschaft)
- Rückmeldungen an die hinweisgebende Person
- Führung der Kommunikation mit externen Meldestellen
- Bekanntmachung der ZIMS im erforderlichen Ausmaß intern wie extern.
- stadtübergreifende Sensibilisierung für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben des HinSchG und Beratung weiterer städtischer Fach- und Anlaufstellen im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben des HinSchG
- ggf. Betrieb eines elektronischen Hinweissystems zur Entgegennahme von Hinweisen nach dem HinSchG
- statistische Auswertungen und Berichterstattung

### **3.3. Aufgabenzuschnitt und Auslastung der Stabsstelle POR-S3**

POR-S3 umfasst aktuell die Themenbereiche Antikorruption, Datenschutz, Innenrevision und Risikomanagement.

Die Antikorruptionsstelle (POR-S3-AKS) ist derzeit mit 2,0 VZÄ ausgestattet und steuert die stadtweite Antikorruptionsarbeit. Sie ist zentrale Anlaufstelle für alle städtischen Dienststellen, Beschäftigte und Antikorruptionsbeauftragte sowie Bürgerinnen und Bürger. In ihren Aufgabenbereich fallen u.a.:

- Einzelfallprüfung und -bearbeitung von Korruptionssachverhalten
- Beratung und Prüfung von Anfragen
- Dienstaufsicht im Bereich der Korruption
- Konzept- und Präventionsarbeit (bspw. Schulungen)
- Vernetzung- und Kooperationsarbeit
- stadtinterne Öffentlichkeitsarbeit

Bereits jetzt beschränkt sich die Tätigkeit der Antikorruptionsstelle nicht allein auf Korruptionssachverhalte. Vermehrt erreichen die Antikorruptionsstelle Meldungen und

Anfragen zu allgemeinen Compliance-Themen (u.a. Anfragen zu Nebentätigkeiten, Meldungen zu möglichen Interessenkollisionen), die ebenfalls bearbeitet werden. Diese Sachverhalte werden gleichermaßen durch Beschäftigte, durch Referate und Eigenbetriebe, die Stadtspitze oder auch durch Dritte an die Antikorruptionsstelle herangetragen.

Diese Aufgaben haben im Stellenplan bisher keinen Niederschlag gefunden. Entstandene Mehrbelastungen wurden bislang durch die Antikorruptionsstelle aufgefangen.

In der Antikorruptionsstelle sind in der Vergangenheit folgende Vorgänge und Anfragen zu verzeichnen gewesen:

Jahr	Eingänge gesamt
2018	70
2019	69
2020	56
2021	58
2022	40
2023 (hochgerechnet)	94

Die Auswertung zeigt, dass, bereinigt um corona-bedingt weniger Meldungen, das Aufkommen an Meldungen und Vorgängen stetig steigt.

Diese Gesamtentwicklung der Tätigkeit der Antikorruptionsstelle hat inzwischen ein Ausmaß erreicht, das durch die – mit ihren eigentlichen Aufgaben bereits voll ausgelastete – Antikorruptionsstelle nicht weitere Aufgaben übernehmen kann.

Zudem handelt es sich bei den Aufgaben aus dem HinSchG um gesetzlich zwingende, völlig neue Sachverhalte, für die bisher keine Kapazitäten im POR oder bei der LHM vorhanden sind.

#### **4. Stellenbedarf**

Die nachfolgend für POR-S3 beantragten 2,0 VZÄ sind daher erforderlich, um die sich aus der Bayerischen Gemeindeordnung und dem Hinweisgeberschutzgesetz ergebende neue Pflichtaufgabe – Einrichtung und Betrieb einer interne Meldestelle nach dem HinSchG - bei der LHM umfassend zu erfüllen.

##### **4.1. Notwendigkeit einer ausreichenden Stellenbesetzung der ZIMS**

Grundvoraussetzung für eine die gesetzlichen Vorgaben des HinSchG erfüllende zentrale interne Meldestelle ist deren ausreichende (personelle) Ausstattung. Es muss Ziel der LHM

sein und liegt in ihrem originäre Interesse, Meldungen zu ermöglichen, um Missstände ihrer Organisationseinheiten frühzeitig aufdecken und abstellen zu können und damit weitere nachteilige Folgen sowohl für Individualpersonen als auch die LHM selbst zu vermeiden.

- Die Einrichtung einer internen Meldestelle ist eine (neue) gesetzliche Verpflichtung, der die LHM nachkommen muss.
- Darüber hinaus handelt gem. § 40 Abs. 2 Nr. 3 HinSchG ordnungswidrig, wer entgegen § 12 Abs. 1 S. 1 HinSchG nicht dafür sorgt, dass eine interne Meldestelle eingerichtet ist und betrieben wird. Abschließend nicht geklärt, aber auch nicht auszuschließen ist, dass unter „Betreiben einer Meldestelle“ auch das „nicht ordnungsgemäße Betreiben einer Meldestelle“ fällt. Dann wäre davon auszugehen, dass auch eine zwar eingerichtete, aber nicht funktionstüchtige, weil unterbesetzte Meldestelle eine **Ordnungswidrigkeit** iSd. § 40 HinSchG darstellt, die mit einem Bußgeld iHv. bis zu zwanzigtausend Euro geahndet werden kann.
- Ein gut funktionierendes Meldesystem kann einerseits vor **Schadenersatzansprüchen** von Beschäftigten oder Dritten schützen. Dem steht die Chance gegenüber, das aufgrund der verbesserten Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung **Zugewinne aus Vermögenseinziehungen** erzielbar sind, die zu Mehreinnahmen für den kommunalen Haushalt führen<sup>3</sup>.
- Die ZIMS muss hinweisgebenden Personen innerhalb von drei Monaten Rückmeldung über geplante oder bereits ergriffene Folgemaßnahmen sowie die Gründe hierfür geben (vgl. § 17 Abs. 3 HinSchG). Bleibt eine solche Rückmeldung aus, egal aus welchem Grund, so räumt das Gesetz hinweisgebenden Personen das Recht ein, nach Ablauf dieser Frist sich an eine externe Meldestelle zu wenden oder gar den Inhalt der Meldung offenzulegen, sprich mit dem Hinweis in die Öffentlichkeit zu gehen. Um **Reputationsschäden** von der LHM durch nichtfristgerechte Bearbeitung der eingehenden Meldungen abzuwenden, muss für eine ausreichende Personalausstattung der Meldestelle gesorgt sein.
- Es ist nicht davon auszugehen, dass die Existenz von bundes- und landeseigenen externen Meldestellen zu einer spürbaren Entlastung des Arbeitsaufkommens bei der LHM führen wird. Meldungseingänge bei **externen Meldestellen** werden im Zweifel aus Mangel an Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort zur Bearbeitung an die „betroffene Kommune“ und dort die jeweils zuständige Stelle, d.h. an die zentrale interne Meldestelle weitergeleitet. Auch wird die LHM kein Interesse haben, dass Informationen über Rechtsverstöße oder Missstände in der Stadtverwaltung zuerst an Dritte getragen werden.
- Eine professionelle und fachkundige Ausstattung der ZIMS ist **vertrauensfördernd** und bewirkt eine größere Attraktivität der ZIMS, die den Anreiz, intern zu melden, erhöht und das **Images der LHM als ethische und integre Behörde** stärkt.

#### 4.2. Stellenberechnung und fachliche Qualifikation der Beschäftigten einer internen Meldestelle

In der Gesetzesbegründung zum HinSchG<sup>4</sup> finden sich zum Betrieb einer zentralen internen Meldestelle (Personal und Sachmittelaufwand) teilweise detaillierte Ausführungen, auf die hier

<sup>3</sup> Vgl. Gesetzesbegründung, mit Verweis auf Impact Assessment der EU-Kommission: in Deutschland sei eine Vermögenseinziehung in Höhe von 250 bis 400 Millionen Euro allein aufgrund von Meldungen von Verstößen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe möglich. Eine genaue Bezifferung der künftigen Einnahmen für die LHM ist derzeit nicht möglich.

<sup>4</sup> Bundestagsdrucksache 20/3442 vom 19.9.2022, Seiten 49 ff.



Bezug genommen wird. Hierbei ist zu beachten, dass es sich um Durchschnittswerte handelt, die insbesondere im Hinblick auf die Einführung der Meldestelle und dem laufenden Betrieb bei einer Kommune der Größenordnung von München zu potenzieren sind. Auf andere Aufgaben einer zentralen internen Meldestelle wird in der Gesetzesbegründung nicht oder nur unzureichend eingegangen.

Die Gesetzesbegründung schätzt den Aufwand für den jährlichen Betrieb der Meldestelle, also für **alle nicht anlassbezogenen Gemeinkosten**, die für die Aufrechterhaltung der Funktionalität der Meldestelle notwendig sind (bspw. Aufrechterhaltung unterschiedlicher Meldekanäle und sonstige IT-Systeme) auf durchschnittlich rund 127 Stunden<sup>5</sup>. Hochgerechnet auf die LHM mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl an Referaten und Eigenbetrieben und damit einhergehenden Beschäftigten werden rund **250 Stunden jährlich** für den Betrieb der zentralen internen Meldestelle veranschlagt<sup>6</sup>.

In der Gesetzesbegründung wird von einem Meldeaufkommen nach dem Hinweisgeberschutzgesetz von vier Fällen je 1.000 Beschäftigten ausgegangen<sup>7</sup>. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass aufgrund der Größe der LHM und der Vielschichtigkeit ihrer Aufgaben damit zu rechnen ist, dass die LHM auf nahezu allen der im Anwendungsbereich des § 2 HinSchG genannten Themengebiete Berührungspunkte für Hinweise bieten wird. Hiervon ist bei einer statistischen Berechnung zugrunde liegenden, durchschnittlichen Unternehmen nicht auszugehen. Die große Bandbreite an Berührungspunkten bei der LHM wird voraussichtlich dazu führen, dass die Anzahl der eingehenden Meldungen höher ausfallen wird, als bei den durchschnittlichen Werten der Gesetzesbegründung zugrunde gelegt wurde<sup>8</sup>. Wir gehen konservativ von einem höheren Fallzahlenaufkommen von sechs Meldungen je 1.000 Beschäftigten aus, was bei rund 44.000 Beschäftigten der LHM **264 Meldungen jährlich** erwarten lässt.

Hierfür spricht, dass die Antikorruptionsstelle schon jetzt, also nach Inkrafttreten des Hinweisgeberschutzgesetzes aber noch vor Implementierung einer entsprechenden zentralen internen Meldestelle ein vermehrtes Aufkommen an Meldungen verzeichnet, die über das Thema Antikorruption hinausgehen (bspw. zu Interessenkollisionen). Die Sensibilität der Belegschaft ist schon jetzt als hoch einzustufen und wird sich nach Etablierung einer entsprechenden Stelle noch erhöhen<sup>9</sup>.

Für die formelle Behandlung einer Meldung (Informationen an hinweisgebende Person, Dokumentationspflichten, Einholung von Einwilligungen, Rückmeldepflichten etc.) wird nach

5 vgl. Bundestagsdrucksache 20/3442, Gesetzesbegründung zum Hinweisgeberschutzgesetz, S. 51.

6 vgl. Bundestagsdrucksache 20/3442, Gesetzesbegründung zum Hinweisgeberschutzgesetz, S. 49 f.

7 vgl. Bundestagsdrucksache 20/3442, Gesetzesbegründung zum Hinweisgeberschutzgesetz, S. 42, Schaubild.

8 so auch Whistleblowing-Report 2021 Fachhochschule Graubünden, EQS Group, Seite 11: Durchschnittlich gingen vergangenes Jahr bei den Meldestellen 34 Meldungen ein, wobei Großunternehmen sowie international tätige Unternehmen mehr Meldungen erhalten.

9 Hiervon gehen auch empirische Untersuchungen aus: Etablierung der zentralen internen Meldestelle und ein gewachsenes Vertrauen der Belegschaft in diese Stelle, wird die Fallzahlen von Meldungen über die Jahre steigern, vgl. Whistleblowing-Report 2021 Fachhochschule Graubünden, EQS Group, Seite 11: Ferner zeigt sich, dass bei Unternehmen, die über ein reiferes Meldesystem verfügen, ebenfalls mehr Meldungen eingingen. Hierbei wird der Reifegrad der Meldestelle an der Anzahl verfügbarer Meldekanäle sowie dem Alter der Meldestelle gemessen. Auch bei Unternehmen aus der Logistik, dem öffentlichen Sektor und dem Finanzsektor werden mehr Meldungen eingereicht. So bezieht sich auch die Gesetzesbegründung zum Hinweisgeberschutzgesetz bspw. auf Erkenntnisse des „Impact Assessment, wonach sich die Fallzahlen von Hinweisen [bei externen Meldestellen] über einen Zeitraum von fünf Jahren nach der Implementierung um 200% steigern dürften.“

der Gesetzesbegründung je Meldung durchschnittlich eine Stunde veranschlagt<sup>10</sup>. Allein für die Erledigung dieser Aufgaben würden demnach **264 Stunden jährlich** anfallen.

Nicht in der Gesetzesbegründung behandelt sind die **inhaltliche Befassung** mit eingehenden Meldungen, was nach vorliegender Einschätzung allerdings den Großteil des zeitlichen Aufwandes darstellen wird. Eine Prognose über den Zeitaufwand für die inhaltliche Auseinandersetzung mit eingehenden Meldungen (Stichhaltigkeitsprüfung, interne Ermittlungen, rechtliche Würdigung, Ergreifen von Folgemaßnahmen) ist schwerlich zu erstellen, da das Verfahren gänzlich neu ist. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass die Schwelle zur Verpflichtung der Meldestelle, aktiv Hinweisen nachzugehen, zumindest erste Ermittlungen einzuleiten, niedrig angesetzt wird. Dies bedeutet, dass auch bei auf den ersten Blick nicht unbedingt stichhaltigen Hinweisen die zentrale interne Meldestelle regelmäßig verpflichtet sein wird, erste, ressourcenbindende Ermittlungen einzuleiten. Aus den Erfahrungswerten der Antikorruptionsstelle, wird für die vorliegende Berechnung davon ausgegangen, dass in 90% der eingehenden Meldungen eine erste inhaltliche Auseinandersetzung erforderlich ist, für diese Fälle also die Stichhaltigkeitsprüfung nach dem Hinweisgeberschutzgesetz durchzuführen ist. Empirische Untersuchungen gehen weiter davon aus, dass rund die Hälfte der eingehenden Meldungen als relevant und gehaltvoll eingestuft werden<sup>11</sup> und damit weiteren Untersuchungen und Folgemaßnahmen nachsichziehen. Als Ausfluss der Umfrage bei den Referaten und Eigenbetrieben und den Erfahrungen der Antikorruptionsstelle sollte davon ausgegangen werden, dass für die inhaltliche Auseinandersetzung mit eingehenden Meldungen durchschnittlich in etwa 14 Stunden anzusetzen sind. Bezogen auf 90% der eingehenden Meldungen ergibt dies rund **2.851 Stunden** jährlich.

Die Gesetzesbegründung lässt **sonstige Tätigkeiten**, wie den fachlichen und technischen Schulungsbedarf der Mitarbeitenden der internen Meldestelle, den Informations- und Schulungsaufwand der Mitarbeitenden des Beschäftigungsgebers insgesamt sowie die interne Bewerbung der Meldestelle, die Kommunikation mit externen Meldestellen, aber auch sich anschließende Aufgaben, wie bspw. nachgelagerte gerichtliche Verfahren (Arbeits-, zivil- und strafrechtliche Verfahren) unberücksichtigt<sup>12</sup>. Der Aufwand hierfür lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht ermitteln, wird aber mit mindestens **135 Stunden** jährlich geschätzt.

Tätigkeit	Stundenansatz jährlich
Betrieb der Meldestelle	250 Stunden
formelle Behandlung eingehender Meldungen	264 Stunden
Stichhaltigkeitsprüfung und Folgemaßnahmen	2.851 Stunden
sonstige Tätigkeiten	135 Stunden
<b>Gesamt</b>	<b>3.500 Stunden</b>

10 vgl. Bundestagsdrucksache 20/3442, Gesetzesbegründung zum Hinweisgeberschutzgesetz, S. 45 ff.

11 vgl. Fachhochschule Graubünden/EQS Group, Whistleblowing Report 2021, Seite 11.

12 vgl. Bundestagsdrucksache 20/3442, Gesetzesbegründung zum Hinweisgeberschutzgesetz, S. 41 ff.

Oben dargelegte Eckpunkte zugrunde gelegt, wird mit einem Gesamterfüllungsaufwand für den laufenden Betrieb der Meldestelle iHv. insgesamt ca. **3.500 Stunden jährlich** gerechnet, was in etwa **2,33 VZÄ** entspricht.

Da derzeit nicht abzusehen ist, wie sich die tatsächlichen Fallzahlen bzw. der Arbeitsanfall in der Aufbauphase und dem Betrieb der ZIMS entwickeln werden, hält das Personal- und Organisationsreferat hiervon derzeit die Einrichtung von 2,0 VZÄ für ausreichend. Diese sollen stufenweise aufgebaut werden von der Besetzung von zunächst einer Stelle und anschließender Besetzung der zweiten Stelle bei voraussichtlichem Bedarf.

Nach qualifizierter Einschätzung sind zur Wahrnehmung der anstehenden Aufgaben personelle Kapazitäten mit der fachlichen Qualifikationen der 4. QE (BesGr. A 14) mit der Qualifikation "2. jur. Staatsexamen" erforderlich. Aufgrund der komplexen rechtlichen Tätigkeit und des sehr weiten Aufgabenzuschnitts sind juristisch ausgebildete Beschäftigte erforderlich<sup>13</sup>.

Funktionsbezeichnung	VZÄ	Einwertung	Mittelbedarf jährlich
SB Recht	2,0	A 14	170.280 €
Summe			170.280 €

#### 4.3. Vergleich zu anderen Kommunen und Körperschaften öffentlichen Rechts

Ein Vergleich zu anderen Kommunen und Körperschaften öffentlichen Rechts zeigt folgende Verhältnismäßigkeiten auf:

Unternehmen / Behörde	Anzahl der MA insgesamt	Anzahl MA Antikorruptionsarbeit & Meldestelle insgesamt	Verhältnis MA insg. zu Antikorruptions- & Meldestellen-MA	Anmerkung
LH Stuttgart	rd. 16.000	6 VZÄ	2.666	Stellen des höheren Dienstes
Stadt Frankfurt	rd. 16.000	2 VZÄ	8.000	
Stadt Köln	rd. 22.000	2,5 VZÄ ohne Meldestelle	8.800	geplant ist mindestens ein VZÄ und Assistenzkraft für Meldestelle
Stadt Dortmund	rd. 11.000	3 VZÄ	3.666	zzgl. DSB, der die Meldestelle unterstützt
Dt. Rentenversicherung Bund	rd. 25.000	5 VZÄ (+ Leitung der Stabsstelle)	5.000	Zzgl. Unterstützung durch IT und Öffentlichkeitsarbeit
Dt. Rentenversicherung Knappschaft Bahn-See	rd. 23.000	7 VZÄ	3.286	Compliance-Stelle, die auch weitere Themen bearbeiten
LH München aktuell	rd. 44.000	2 VZÄ	22.000	
LH München mit neuer Stellenbesetzung	rd. 44.000	4 VZÄ	11.000	

Hieraus ergibt sich, dass die LHM selbst bei einer Stellenzuschaltung von zusätzlichen 2,0 VZÄ für die Bereiche Antikorruption und Meldestelle im Vergleich zu anderen Kommunen

<sup>13</sup> Der Gesetzgeber führt hierzu in der Gesetzesbegründung aus: „Aufgrund des sehr weiten Aufgabenzuschnitts der externen Meldestelle des Bundes wird die externe Meldestelle des Bundes essentiell darauf angewiesen sein, juristisch hochqualifiziertes Personal zu gewinnen und es dann auch längerfristig zu halten. Vorzugsweise sollten Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aus der Landesjustiz [...] gewonnen werden.“

immer noch unterdurchschnittlich ausgestattet wäre.

#### 4.4. Sachmittel und Raumbedarf

Zum Erreichen des gesetzlich geforderten Verfahrens und einer dem Schutz von hinweisgebenden Personen ausreichenden Qualität einer internen Meldestelle werden zentrale finanzielle Mittel in Höhe von insgesamt 20.000 € jährlich benötigt. Diese teilen sich wie folgt auf:

- **Bewerbungskampagne und IT-Systeme:**  
 Wie unter Ziffer 4. a) dargestellt ist es wichtig und gesetzlich gefordert, die Möglichkeit, Meldungen abzugeben, grundsätzlich stadtwweit bekannt zu machen (z.B. durch Öffentlichkeitsarbeit, Informationsmaterial, notwendige Auswertungen von Mitarbeiterbefragungen, Finanzierung gesamtstädtischer Maßnahmen wie Aktionstage). Zudem lässt sich durch die Präsenz bei Veranstaltungen die Hemmschwelle, Meldungen abzugeben, besser überwinden. Darüber hinaus muss regelmäßig durch Informationsmaterial sowie durch thematische Veranstaltungen der Bekanntheitsgrad gesteigert, die Sensibilisierung für das Thema "Whistleblowing" vorangebracht und aufgegriffen werden. Hierfür erscheint für die Anlaufphase (2024) eine Summe von insgesamt 14.000 € angemessen.  
 Zudem ist es sinnvoll, künftig einen weiteren Meldekanal in Form eines IT-gestützten Systems einzurichten, der die sichere und vertrauliche Kommunikation mit hinweisgebenden Personen ermöglicht und erleichtert. Hier ist angedacht, nach einer Erprobungsphase des für POR-S3-AKS in der Beschaffung befindlichen Meldesystems, dieses System durch Betrieb weiterer Lizenzen auf die ZIMS auszuweiten (aufgrund Markterforschung geschätzte Kosten iHv. 3.000 €/Jahr).
- **Fortbildung der Beschäftigten der ZIMS:** Um der gesetzlichen Anforderung gerecht zu werden, dass die mit den Aufgaben einer internen Meldestelle beauftragten Personen über die notwendige Fachkunde verfügen, ist ein Fortbildungsbudget iHv. Insgesamt 3.000 € (2 x 1.500 €) jährlich zu veranschlagen.

Der zusätzliche Arbeitsplatzbedarf kann aus Sicht des Personal- und Organisationsreferats in den bereits POR-S3 zugewiesenen Flächen dauerhaft untergebracht werden.

## 5. Darstellung der Kosten und der Finanzierung

### 5.1. Zahlungswirksame Kosten im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit

	dauerhaft	einmalig	befristet
<b>Summe zahlungswirksame Kosten</b>	191.880 €	4.000 € in 2024	
davon:			
Personalauszahlungen (Zeile 9)*	170.280 €		
Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen (Zeile 11)			
Arbeitsplatzkosten**	1.600 €	4.000 €	

	dauerhaft	einmalig	befristet
Sachmittel für interne Meldestelle	20.000 €		
Transferauszahlungen (Zeile 12)			
Sonstige Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (Zeile 13)			
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen (Zeile 14)			
<b>Nachrichtlich Vollzeitäquivalente</b>	<b>2,0</b>		

\* Die nicht zahlungswirksamen Kosten (wie z. B. interne Leistungsverrechnung, Steuerungsumlage, kalkulatorische Kosten ) können in den meisten Fällen nicht beziffert werden.

Bei Besetzung von Stellen mit einer\*m Beamt\*in entsteht im Ergebnishaushalt zusätzlich zu den Personalauszahlungen noch ein Aufwand für Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von etwa 40 Prozent des Jahresmittelbetrages.

\*\*Arbeitsplatzkosten werden aus Referatsbudget finanziert.

## 5.2. Finanzierung

Die Finanzierung der Stellenbedarfe erfolgt im Jahr 2024 einmalig durch Kompensation bzw. Umschichtung aus vorhandenen Sachmitteln. Für die Jahre 2025 ff. werden die Personalauszahlungen im Rahmen der Eckdatenbeschlusses 2025 dauerhaft angemeldet. Der Sachmittelbedarf wird aus Referatsbudget des PORs finanziert.

## 6. Einbindung / Abstimmung Referate und Fachstellen

Im Vorfeld dieser Beschlussvorlage wurden die Zentrale Beschwerdestelle nach dem AGG, für sexuelle Belästigung, für häusliche Gewalt und Mobbing (POR-4/42, das KC Personalrecht und Dienstaufsicht (POR-4/1), die Gleichstellungsstelle für Frauen (Gst), die Fachstelle für Demokratie (D-FgR), die Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ\* (KGL), die Behördliche Datenschutzbeauftragte (D-DSB), die Beschwerdestelle für Probleme in der Altenpflege (D-II-SEN), die Stabsstelle Kinderschutz für Meldungen potenzieller und tatsächlicher Kindeswohlgefährdung (S-II-L/KS), der Bereich Tax-Compliance (SKA 1.0), die leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit (POR-S6), der betriebsärztliche Dienst (POR-4/5), das Informationssicherheitsmanagement (RIT-I-A4), die Betriebsbeauftragten Abfall und Gefahrgut, Arbeitssicherheit, Gewässerschutz und Gefahrstoffe (AWM-BA) sowie der Gesamtpersonalrat eingebunden.

Der Gesamtpersonalrat hat zu der Beschlussvorlage eine Stellungnahme abgegeben (**Anlage 2**).

Die Beschlussvorlage ist mit der Stadtkämmerei abgestimmt. Die Stadtkämmerei erhebt keine Einwendungen. Die Ausführungen zur Unplanbarkeit und Unabweisbarkeit sind nachvollziehbar. Es handelt sich um eine neue gesetzliche Aufgabe. Die Stellungnahme der Stadtkämmerei vom 28.09.2023 dieser Sitzungsvorlage als **Anlage 3** beigefügt.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung der Bezirksausschüsse nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

## **7. Unabweisbarkeit und Unplanbarkeit**

Die beantragte Stellenzuschaltung ist aus den unter Ziffer 4. a) genannten Gründen **unabweisbar**.

Bei der Einrichtung und dem Betrieb einer zentralen internen Meldestelle handelt es sich um eine neue gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgabe der LHM. Diese kann nur mit ausreichend personellen Mitteln erfüllt werden. Findet eine Stellenzuschaltung nicht statt und kann deshalb der Schutz von Hinweisgebern nicht gewährleistet werden oder können Rechtsverstöße oder Missstände im Rahmen der Stadtverwaltung nicht behoben werden, läuft die LHM Gefahr, sich Schadenersatzansprüchen, Bußgeldern und/oder weiteren negativen Folgen auszusetzen.

Die geplante Stellenzuschaltung war auch **nicht planbar**. Der Ausgang sowohl des Bundes- als auch des Landesgesetzgebungsverfahrens und damit einhergehend die konkreten Verpflichtungen für Unternehmen und Behörden waren lange ungewiss. Viele entscheidende Eckpunkte des seit dem 2. Juli 2023 existierenden Hinweisgeberschutzgesetzes und seiner seit dem 1. August 2023 existierenden landesrechtlichen Ausgestaltung haben sich erst ganz zum Ende der Verfahren ergeben, weshalb im Vorfeld eine Klärung des Stellenbedarfs und damit eine Anmeldung zum jährlichen Eckdatenbeschluss nicht möglich war.

## **8. Nichteinhaltung der Zuleitungsfrist**

Eine fristgerechte Vorlage nach Nr. 5.6.2 der AGAM war wegen erhöhtem Abstimmungsbedarf nicht möglich. Eine Behandlung in der heutigen Sitzung ist jedoch erforderlich, da die LHM seit 1. August 2023 gesetzlich verpflichtet ist, eine zentrale interne Meldestelle nach dem HinSchG zu implementieren und zu betreiben.

## **9. Unterrichtung des Korreferenten und des Verwaltungsbeirates**

Dem Korreferenten des Personal- und Organisationsreferates, Herrn Stadtrat Progl, sowie den Verwaltungsbeiräten Herrn Stadtrat Tobias Ruff und Herrn Christian Köning ist jeweils ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## **II. Antrag des Referenten**

1. Vom Vortrag des Referenten wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Der Stellenzuschaltung wird zugestimmt. Den Ausführungen zur Unabweisbarkeit und Unplanbarkeit wird zugestimmt.
3. POR-S3 wird mit der Implementierung einer zentralen internen Meldestelle betraut und den sich daraus ergebenden Aufgaben beauftragt.

4. Das Personal und Organisationsreferat wird beauftragt, die Einrichtung von 2,0 VZÄ sowie deren Besetzung zu veranlassen. Die Finanzierung erfolgt einmalig im Jahr 2024 durch Kompensation bzw. Umschichtung aus vorhandenen Sachmitteln aus dem Produktauszahlungsbudget beim Produkt 37111000.
5. Das Personal- und Organisationsreferat wird beauftragt, die in Ziffer 4 für das Haushaltsjahr 2024 vorläufig finanzierten Haushaltsmittel für Personalauszahlungen im Rahmen des Eckdatenbeschlusses für das Haushaltsjahr 2025 dauerhaft anzumelden.
6. Die benötigten Sachmittel werden aus dem Referatsbudget des Personal- und Organisationsreferates finanziert.
7. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

**III. Beschluss**  
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent  
i. V.

Ober-/ Bürgermeister /in  
Ehrenamtl. Stadtrat/ rätin

Stephan Westermaier  
Stadtdirektor

**IV. Abdruck von I. mit III.**  
über D-II-V-Stadtratsprotokolle  
an das Direktorium – Dokumentationsstelle (2x)  
an das Revisionsamt  
an das POR-S1/3 - Beschlusswesen

zur Kenntnis.

**V. Wv. Personal- und Organisationsreferat, POR-S3,**