

In der Senatssitzung am 29. März 2022 beschlossene Fassung

Der Senator für Finanzen
Der Senator für Inneres

Bremen, 23. März 2022

Vorlage für die Sitzung des Senats am 29. März 2022

„Einrichtung interner Meldestellen sowie einer Zentralen internen Meldestelle für Hinweisgeber:innen im Sinne der EU-Whistleblower-Richtlinie“

A. Problem

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (sog. „EU-Whistleblower-Richtlinie“) vom 23. Oktober 2019, verlangt einen europaweiten Mindeststandard für den Schutz von Hinweisgeber:innen.

Die EU-Mitgliedstaaten hatten bis zum 17. Dezember 2021 Zeit, die Whistleblower-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Hinweisgeber:innen, die im privaten oder öffentlichen Sektor tätig sind und im beruflichen Kontext Informationen über entsprechende Verstöße erlangt haben, sollen sich auf sichere Kanäle zur Informationsweitergabe sowohl innerhalb von Verwaltung und Unternehmen (sog. interne Meldungen) als auch außerhalb dieser Organisationen durch Meldung an eine gesonderte Behörde (sog. externe Meldungen) verlassen können. Darüber hinaus sollen sie wirksam vor Entlassung, Belästigung oder anderen Formen von Vergeltungsmaßnahmen geschützt sein.

Die Verdachtsgewinnung bei Verstößen gegen das Unionsrecht ist ein herausragendes Problem. Personen, die für eine öffentliche oder private Organisation arbeiten oder im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeiten mit einer öffentlichen 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:in und tragen entscheidend dazu bei, solche Verstöße aufzudecken und zu unterbinden. Allerdings schrecken potenzielle Hinweisgeber:innen aus Angst vor Repressalien häufig davor zurück, ihre Bedenken oder ihren Verdacht zu melden.

Diesem Umstand Rechnung tragend bedarf es eines ausgewogenen und effizienten Hinweisgeber:innenschutzes.

Auf Grund der in der letzten Legislaturperiode nicht erfolgten Einigung im Bundeskabinett wurde die Richtlinie nicht rechtzeitig in deutsches nationales Recht umgesetzt. Damit fehlt ein Regelungsrahmen sowohl für interne als auch für externe Meldungen.

Einige Regelungen der Richtlinie entfalten mit Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbare Wirkung; die Länder müssen deshalb unabhängig von einer bundesrechtlichen Regelung die sie betreffen, unmittelbar wirkenden Regelungen, insbesondere die Einrichtung von internen Meldekanälen, in eigener Zuständigkeit umsetzen.

1. Interne Meldestellen

Durch in den Ressorts anzusiedelnde interne Meldestellen sowie eine mit weiteren Aufgaben betraute Zentrale interne Meldestelle für Hinweisgeber:innen im Sinne der EU-Whistleblower-Richtlinie sollen unter anderem folgende Aufgaben für die Landesbehörden sowie die Stadtgemeinde Bremen erfüllt werden:

- Entgegennahme von Meldungen, ggf. Dokumentation von mündlichen Meldungen in zugelassener Weise; Bestätigung des Eingangs innerhalb von sieben Tagen,
- Kontakt und Austausch mit den Hinweisgeber:innen,

- Erforderlichenfalls Ersuchung um weitere Informationen,
- Beurteilung der Stichhaltigkeit der in der Meldung erhobenen Vorwürfe,
- Einleitung einer internen Nachforschung oder einer Untersuchung,
- im Bedarfsfall: Einleitung der Strafverfolgung oder der Einziehung von Mitteln,
- sonstige geeignete Abhilfemaßnahmen,
- Rückmeldung innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens (i.d.R. maximal drei Monate) an die Hinweisgeber:innen zu den im zuständigen Ressort geplanten oder ergriffenen Folgemaßnahmen.

2. Externe Meldestelle

Der Bund hat darüber hinaus die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um jede Form von Repressalien gegen Hinweisgeber:innen, einschließlich der Androhung von Repressalien und des Versuchs von Repressalien, zu untersagen. Dies umfasst auch den Zugang zu unterstützenden Maßnahmen (bspw. umfassende und unabhängige Beratung; Kontaktherstellung zu Behörden, die an etwaigen Schutz beteiligt sind; Prozesskostenhilfe usw.).

Die Länder können darüber hinaus externe Meldestellen für Meldungen einrichten, die über den öffentlichen Bereich hinausgehend auch Meldungen aus der Privatwirtschaft betreffen.

B. Lösung

Die Ressorts richten für ihren Geschäftsbereich jeweils eine interne Meldestelle nach der EU-Whistleblower-Richtlinie ein, die die Meldungen entgegennimmt und die mit der oder dem Hinweisgeber:in in Kontakt bleibt, diese:n erforderlichenfalls um weitere Informationen ersucht und ihr oder ihm Rückmeldung gibt (1.).

Beim Senator für Inneres wird darüber hinaus eine Zentrale interne Meldestelle für Hinweisgeber:innen im Sinne der EU-Whistleblower-Richtlinie (im Folgenden: „ZIMS“) eingerichtet. Sie wird organisatorisch in derselben Stabsstelle wie die Zentrale Antikorruptionsstelle (ZAKS) eingerichtet. Die ZIMS stellt den internen Meldekanal behördenübergreifend sicher. Als unparteiische Stelle berät sie zu den Hinweisgeber:innen-Prozessen in den zuständigen Ressorts. Perspektivisch soll die ZIMS als zentrale Beratungsstelle auch umfassendere Präventionsaufgaben übernehmen (2.).

Hinweisgeber:innen steht es frei, sich an die jeweilige interne Stelle in den Ressorts zu wenden oder an die ZIMS. Die Beschäftigten der ZIMS sollen eng und vertrauensvoll mit den internen Meldestellen in den Ressorts kooperieren.

Perspektivisch kann eine externe Meldestelle für Meldungen eingerichtet werden, die die jeweilige Landes- und Kommunalverwaltung betreffen. Grundsätzlich sollte auf Grundlage von noch anstehenden bundesgesetzlichen Neuregelungen eine einheitliche Entwicklung des Whistleblower-Meldewesens erfolgen. Aktuell wird eine Einrichtung einer externen Meldestelle auf Landesebene deshalb nicht empfohlen.

1. Einrichtung von internen Meldestellen in den Ressorts

Die Aufgabe einer internen Meldestelle nach der EU-Whistleblower-Richtlinie soll in den Ressorts wahrgenommen werden. Dort liegt die Kompetenz für die Durchführung interner Untersuchungen sowie die Wahrnehmung der Folgemaßnahmen. Der europäische Gesetzgeber sieht einen möglichst kurze Meldeweg für die Hinweisgeber:innen vor.

Hierfür sollen in den Ressorts interne Meldestellen als unparteiische Personen benannt werden. Es empfiehlt sich daher, diese Aufgabe bei den Antikorruptionsbeauftragten (AKB) oder der jeweiligen Innenrevision der Ressorts anzusiedeln, andere Lösungen sind möglich. Die Implementierung dieser Aufgaben bietet sich bei den AKB oder den Innenrevisionen in allen Ressorts auch deshalb an, da diesen als Stabsstellen bereits der Umgang mit vertraulichen Informationen bekannt ist. Diese Stellen nehmen zudem bereits jetzt Hinweise auf Rechtsverstöße entgegen und untersuchen diese.

Die Meldekanäle müssen so sicher konzipiert, eingerichtet und betrieben werden, dass die Vertraulichkeit der Identität der/des Hinweisgeber:in und Dritter, die in der Meldung erwähnt werden, gewahrt bleibt und nicht befugten Mitarbeiter:innen der Zugriff darauf verwehrt wird. Auf die Meldekanäle haben nur speziell geschulte Mitarbeiter:innen Zugriff, die die Kanäle auch betreuen. Meldungen können sowohl mündlich/telefonisch als auch schriftlich erfolgen.

2. Einrichtung einer Zentralen interne Meldestelle (ZIMS); Zusammenarbeit und Austausch der internen Meldestellen der Ressorts mit dieser Stelle

Die ZIMS stellt neben den internen Meldestellen der Ressorts eine weitere Meldestelle für Hinweisgeber:innen dar. Die Kontaktaufnahme mit der ZIMS ist nicht von der vorherigen Kontaktaufnahme mit der internen Meldestelle des Ressorts abhängig. Hinweisgeber:innen, welche die Kontaktaufnahme bei Stellen innerhalb des Ressorts ablehnen, können sich an die ZIMS wenden.

Die Einrichtung der Zentralstelle ermöglicht die Kontaktaufnahme außerhalb des betroffenen Ressorts. Durch diese zwischengeschaltete Stelle kann dem Schutz der Anonymität der Hinweisgeber:innen mehr Gewicht verliehen werden. Die Kommunikation würde nicht direkt zwischen den Personen in den Meldestellen der Ressorts und den Hinweisgeber:innen erfolgen.

Als behördenübergreifende interne Meldestelle, steht die ZIMS im Kontakt mit den jeweiligen internen Meldestellen, holt dort Auskünfte zu den an sie gerichteten Hinweisen ein, steht im Austausch mit den Hinweisgeber:innen, ersucht diese ggf. um weitere Informationen und gibt ihnen Rückmeldungen. Die ZIMS kann Folgemaßnahmen bei den internen Meldestellen der Ressorts anregen. Die Umsetzung sachgerechter Folgemaßnahmen obliegt, ebenso wie der gegenwärtige Umgang mit Hinweisen auf Rechtsverstößen, den Ressorts. Darüber hinaus stehen der ZIMS, anders als der ZAKS bei bestimmten strafbewehrten Rechtsverstößen, keine weitergehenden Befugnisse in den Ressorts zu.

Neben der behördenübergreifenden Funktion als Meldestelle nimmt die ZIMS mit der Stellenbesetzung folgende Zentralstellenfunktionen wahr:

- Beratung der Ressorts zu Rechtsfragen bei der Ausgestaltung der internen Meldestellen und ihrer Meldekanäle,
- Unterstützung der internen Meldestellen bei der Ausgestaltung der Prozesse, für die zielführende Bearbeitung der Hinweise und der Rückmeldungen,
- Unterstützung beim Umgang mit ressortübergreifenden Hinweisen, die an einzelne Ressorts gerichtet werden,
- Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung nach einheitlichen Standards,
- Bereitstellung von Informationsunterlagen für Hinweisgeber:innen,
- Unterstützung bei der Erarbeitung und Anpassung von Musterformulierungen und Vordrucken der internen Meldestellen
- Organisation und Leitung eines regelmäßigen Austausches der internen Meldestellen,
- Auswertungen zu Art und Umgang von bzw. mit Hinweisen in den internen Meldestellen einschließlich der Folgemaßnahmen sowie zur Einhaltung der europarechtlichen Vorgaben
- Auswertung der Rechtsprechung und Rechtsentwicklungen im Bereich des Hinweisgeber:innen-Schutzes.
- Unterstützung bei der Entwicklung von Präventionskonzeptionen in den Ressorts
- Schulung der Personen in den internen Meldestellen
- Bearbeitung von Grundsatzangelegenheiten
- Beantwortung bzw. Koordinierung der Beantwortung von behördenübergreifenden Auskunftersuchen und politischen Anfragen (einschließlich eines zukünftigen Berichtswesens auf Bundesebene).
- Austausch mit der/den interne(n) Meldestelle(n) in Bremerhaven.

Unter Wahrung des Ressortprinzips ist eine enge Vernetzung der ZIMS mit den in den Ressorts angesiedelten internen Meldestellen erforderlich. Die internen Meldestellen der Ressorts und die ZIMS arbeiten vertrauensvoll zusammen und tauschen sich über aktuelle Entwicklungen aus.

Zur Klärung grundsätzlicher Fragen, der Erarbeitung von Lösungen bei Problemen in der Zusammenarbeit sowie für den Erfahrungsaustausch auch in aktuellen Sachverhalten wird behördenübergreifend ein Austauschgremium gebildet. Die Ergebnisse der Sitzungen unterliegen grundsätzlich einer strengen Vertraulichkeit und beinhalten keine dienstrechtlichen Meldeverpflichtungen. Das Gremium setzt sich aus der Leitung der ZIMS als Vorsitz und den benannten Personen der Ressorts zusammen und tagt turnusmäßig quartalsweise.

Durch die organisatorische und räumliche Zusammenführung der ZIMS mit der ZAKS beim Senator für Inneres wird an bestehende Strukturen für einen stringenten behördenübergreifenden und die genannten Abschnitte betreffenden Informations- und Erfahrungsaustausch innerhalb der Behörden des Landes Bremen angeknüpft.

In der ZIMS werden Informationen zum Hinweisgebersystem in Bremen zentral erfasst und können ggf. ausgewertet werden. Die internen Meldestellen der Ressorts geben hierzu Auskunft an die ZIMS. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen für die Weiterentwicklung präventiver Maßnahmen genutzt werden.

Die Beratungsarbeit in Einzelfällen erfordert ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz und Vertrauen in einen verantwortungsvollen und sachgerechten Umgang mit sensiblen Informationen. Die behördenübergreifende Arbeit, die konzeptionellen Tätigkeiten sowie die Beratung zu verschiedenen Rechtsfragen des Hinweisgebersystems, insbesondere zum europäischen Richtlinienrecht aber auch zu den bundesrechtlichen Vorgaben sowie zu verfahrensrechtlichen- und datenschutzrechtlichen Fragestellungen, erfordert die fachliche Kompetenz einer Volljuristin/eines Volljuristen.

C. Alternativen

Die Nichtumsetzung der genannten, in die Zuständigkeit der Länder fallenden Gegenstände der Richtlinie, wäre trotz fehlender bundesrechtlicher Regelungen europarechtswidrig. Daher ist eine Alternative zum Lösungsvorschlag der Einrichtung einer internen Stelle sowie entsprechender Meldekanäle nicht gegeben. Die Einrichtung einer behördenübergreifenden zentralen internen Meldestelle ist europarechtlich nicht vorgeschrieben.

Die durch die Richtlinie zusätzlich ermöglichte fakultative Einrichtung einer externen Stelle auf Landesebene wird derzeit nicht empfohlen. Hier sollte die Umsetzung der Richtlinie durch den Bund abgewartet werden und sodann geprüft werden, ob eine entsprechende Einrichtung erforderlich erscheint.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung

1. Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Für die Einrichtung der ZIMS entstehen aufgrund der behördenübergreifenden Kommunikation zu den Hinweisen und aufgrund der Zentralstellenfunktion für eine unbefristete Einstellung Kosten für 1,0 VZE der Besoldungsgruppe A13 bzw. EG 13 TV-L. Die Finanzierung erfolgt durch zentrale Personalmittel aus dem Produktplan 92 des Senators für Finanzen.

Die Einrichtung der ZIMS erfordert entsprechend des Personaleinsatzes und der spezifischen Aufgaben geeignete Räumlichkeiten mit Büro- und DV-Ausstattung. Zunächst erfolgt eine räumliche Anbindung an die ZAKS, so dass eine grundlegende Ausstattung vorhanden ist. Die zur Verfügung zu stellende Arbeitsplatzausstattung im Rahmen des Aufbaus der ZIMS wird vom Senator für Inneres getragen.

2. Genderprüfung

Die Einführung der internen Meldestellen entfaltet keine geschlechtsspezifische Wirkung.

E. Beteiligung/Abstimmung

Die Vorlage ist der Senatskanzlei, dem Senator für Kultur, dem Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, der Senatorin für Kinder und Bildung, der Senatorin für Gesundheit,

Frauen und Verbraucherschutz, der Senatskommissarin für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, der Senatorin für Wissenschaft und Häfen, der Senatorin für Justiz und Verfassung, dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen und der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit sowie dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport hat in der Abstimmung darauf hingewiesen, dass für die Übertragung der neuen Aufgabe keine personellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Deshalb sei es zumindest erforderlich, dass eine Abschätzung über den zu erwartenden Aufwand erfolgt. Der Senator für Finanzen ist der Ansicht, dass eine Abschätzung des zu erwartenden Aufwands derzeit nicht möglich ist. Es handelt sich um eine europaweit neu eingeführte Aufgabe, bei der weder Erfahrungswerte zu der Anzahl oder Art der zu erwartenden Meldungen noch zu der Dauer der Verfahren vorliegen. Es besteht zudem eine europarechtliche Verpflichtung, entsprechende interne Meldekanäle einzurichten.

F. Öffentlichkeitsarbeit/ Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Wird nach Beschlussfassung befürwortet.

G. Beschluss:

1. Die Senatskanzlei, der Senator für Kultur, der Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, der Senator für Inneres, die Senatorin für Kinder und Bildung, die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, die Senatskommissarin für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, die Senatorin für Wissenschaft und Häfen, die Senatorin für Justiz und Verfassung, der Senator für Finanzen und die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit benennen jeweils für ihren Geschäftsbereich eine unparteiische Stelle, die als interne Meldestelle im Sinne der EU-Whistleblower-Richtlinie fungiert. Es wird empfohlen, diese Aufgabe bei den Antikorruptionsbeauftragten oder der Innenrevision anzusiedeln.
2. Der Senat beschließt entsprechend der Senatsvorlage des Senators für Finanzen und des Senators für Inneres vom 23. März 2022 die Einrichtung interner Meldestellen sowie einer Zentralen internen Meldestelle für Hinweisgeber:innen im Sinne der EU-Whistleblower-Richtlinie und beauftragt den Senator für Inneres mit der weiteren Umsetzung.
3. Der Senat beschließt, seine Geschäftsverteilung gemäß Artikel 120 der Bremischen Landesverfassung wie folgt zu ändern und die Änderung im Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen zu veröffentlichen: Dem Geschäftsbereich des Senators für Inneres wird die Aufgabe der Zentralen internen Meldestelle für Hinweisgeber:innen im Sinne der EU-Whistleblower-Richtlinie (ZIMS) übertragen.
4. Der Senat beschließt die Finanzierung einer Vollzeitstelle in EG 13 TV-L bzw. Bes.Gr. A 13 BBesO sowie die über die Arbeitsplatzausstattung 2022 hinausgehenden erforderlichen Sachausgaben aus Mitteln des Produktplanes 92.
5. Der Senat bittet den Senator für Finanzen in Abstimmung mit dem Senator für Inneres, nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes zur Umsetzung der EU-Whistleblower-Richtlinie zu prüfen, ob in der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) ein IT-System angeschafft und betrieben werden sollte, mit dem auch eine anonyme Meldung von Verstößen sowie die geschützte Rückmeldung an anonyme Hinweisgeber:innen ermöglicht wird, und die voraussichtlich anfallenden Kosten für die Anschaffung und den jährlichen Betrieb eines solchen IT-Systems zu ermitteln.

6. Die langfristigen Mittelbedarfe für Personal und Sachausstattung werden zwei Jahre nach Bestand der ZIMS vom Senator für Inneres ermittelt und dem Senat zur Entscheidung vorgelegt.
7. Der Senat empfiehlt dem Magistrat der Stadt Bremerhaven sowie dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, eine eigenständige interne Meldestelle für Hinweisgeber:innen im Sinne der EU-Whistleblower-Richtlinie einzurichten.