

**Beschluss**

**Wahl**

**Kenntnisnahme**

**Vorlagen Nr. 14/006/2022**

**öffentlich**

Fachbereich: Prüfungsamt Bearbeiter/in: Frindt-Poldauf, Susanne	Datum: 09.03.2022 Az.: 14
--	------------------------------

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Rechnungsprüfungsausschuss	24.03.2022	Vorberatung
Kreisausschuss	24.03.2022	Vorberatung
Kreistag	07.04.2022	Beschluss

### Einrichtung einer internen Meldestelle nach der europäischen Whistleblowing-Richtlinie beim Kreis Mettmann

Finanzielle Auswirkung       ja       nein       noch nicht zu übersehen  
 Personelle Auswirkung       ja       nein       noch nicht zu übersehen  
 Organisatorische Auswirkung       ja       nein       noch nicht zu übersehen  
 Auswirkung auf Kennzahlen       ja       nein       noch nicht zu übersehen  
 Klimarelevanz       ja       nein       noch nicht zu übersehen

### Beschlussvorschlag:

1. Der Kreis Mettmann richtet zum nächstmöglichen Zeitpunkt gemäß der europäischen Whistleblowing-Richtlinie eine interne Meldestelle für Regelverstöße gegen EU-Recht ein. Mit der Wahrnehmung der Funktion der internen Meldestelle soll eine externe rechtsanwaltliche Ombudsstelle beauftragt werden.
2. Die Aufgabe einer unparteiischen Querschnittsfunktion innerhalb der Kreisverwaltung, die für Folgemaßnahmen zu den Meldungen zuständig ist, wird dem Prüfungsamt gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. § 104 Abs. 3 GO NRW übertragen.

Fachbereich: Prüfungsamt

Bearbeiter/in: Frindt-Poldauf, Susanne

Datum: 09.03.2022

Az.: 14

## Einrichtung einer internen Meldestelle nach der europäischen Whistleblowing-Richtlinie beim Kreis Mettmann

### 1. Anlass der Vorlage:

Der Kreis Mettmann ist gemäß der europäischen Whistleblowing-Richtlinie verpflichtet, eine interne Meldestelle für Regelverstöße gegen EU-Recht einzurichten. Die Verwaltung hatte am 13.12.2021 in der Kreistagssitzung über den Sachstand informiert und angekündigt, dem Kreistag im Frühjahr 2022 einen Entscheidungsvorschlag zu unterbreiten.

### 2. Sachverhaltsdarstellung:

In den EU-Mitgliedsstaaten unterlag der Schutz von Whistleblowern<sup>1</sup> bislang unterschiedlichen Regelungen. Am 26. November 2019 wurde daraufhin die Richtlinie 2019/1937 vom 23.10.2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Whistleblowing-Richtlinie), im EU-Amtsblatt veröffentlicht. Bei dieser EU-Richtlinie geht es um Politikbereiche, in denen Verstöße ernsthafte Gefahren für das öffentliche Gemeinwohl schaffen und damit erhebliche Risiken für das Gemeinwohl bergen. Hinweisgebende Personen sollen sich durch die Richtlinie in einer privilegierten Position befinden, um Verstöße ans Licht zu bringen. Die Richtlinie soll einerseits einheitliche Mindeststandards für den Whistleblower-Schutz schaffen, andererseits aber auch den Interessen der Kommunen, Behörden und Unternehmen an Integrität und Geheimniswahrung gerecht werden.

Die Mitgliedsstaaten hatten bis zum 17. Dezember 2021 Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. U.a. in Deutschland steht dieses Gesetzesvorhaben noch aus.

Da die europäische Whistleblowing-Richtlinie teilweise konkrete – insbesondere prozessuale Mindestvorgaben - definiert, entfaltet sie insoweit für den Kreis Mettmann eine unmittelbare Rechtswirkung.

Es ist vorgesehen, das Hinweisgebersystem des Kreises gemäß den Empfehlungen der Richtlinie als offenes System auszugestalten, d.h. die hinweisgebenden Personen können aus Sicht der Kreisverwaltung sowohl organisationsintern (Beschäftigte, auch angehende/ehemalige) als auch organisationsextern sein (z.B. Auftragnehmer, Lieferanten, Dienstleister, Bürgerinnen, Bürger etc.).

Die vertrauliche Meldung über die Ombudsstelle wird dabei als ergänzender interner Meldekanal zu den bereits bestehenden verwaltungsinternen Kommunikationslinien etabliert und kommuniziert.

Auf den Internetseiten des Kreises soll auf das Hinweisgebersystem des Kreises, d.h. die interne Meldestelle, hingewiesen werden. Dabei soll insbesondere auch auf den Unterschied zum allgemeinen Beschwerdemanagement aufmerksam gemacht werden. Vertragspartner

---

<sup>1</sup> im wortwörtlichen Sinne jemand, der „die Pfeife bläst“; im übertragenen Sinne: jemand, der „Alarm schlägt“

des Kreises werden ebenfalls über das Hinweisgebersystem informiert und verpflichtet, diese Informationen weiterzugeben (z.B. an die eigenen Beschäftigten oder Unterauftragnehmer).

Die Richtlinie beinhaltet verschiedene prozessbezogene Standards (z.B. betreffend schriftlichen und mündlichen Meldekanälen, Fristen im Verfahren), aber keine konkreten Vorgaben zur organisatorischen Einbettung der internen Meldestelle. Diese muss allerdings hinreichend unabhängig sein, um ihre Funktion frei von Interessenkonflikten erfüllen zu können. Sie muss nicht zwingend innerhalb der Kreisverwaltung angesiedelt sein. Kooperationen mit Dritten sind zulässig.

Mit der Wahrnehmung der Funktion der internen Meldestelle soll eine externe rechtsanwaltliche Ombudsstelle beauftragt werden. Die Beauftragung einer rechtsanwaltlichen Ombudsstelle als interne Meldestelle bietet sowohl hinweisgebenden Personen als auch der Kreisverwaltung Vorteile.

Die rechtsanwaltliche Ombudsstelle unterliegt besonderen Verschwiegenheitspflichten. Die besonderen Verschwiegenheitspflichten von Berufsträgern wie z.B. Rechtsanwältinnen / Rechtsanwälten genießen eine Vorrangstellung. Als Berufsgeheimnisträgerin kann die rechtsanwaltliche Ombudsstelle die Wahrung der Vertraulichkeit der Identität hinweisgebender Personen richtlinienkonform im besonderen Maße sicherstellen. Die Hemmschwelle für eine Meldung wird hierdurch und durch ihre neutrale Stellung als Dritter abgesenkt. Die Ombudsstelle kann hinweisgebende Personen zum Verfahren beraten. Außerdem verfügt sie über die geforderte fachliche Expertise (Strafrecht, Compliance) und kann die notwendigen Erfahrungen sowie regelmäßigen Schulungen insbesondere auch im psychologischen Umgang mit hinweisgebenden Personen vorweisen.

Die Ombudsstelle soll als interne Meldestelle folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Betrieb vertraulicher Meldekanäle für hinweisgebende Personen (im ersten Schritt: E-Mail, bzw. Telefon/Mobil/Sprachbox; falls von der Hinweisperson gewünscht, persönliches Treffen)
- Entgegennahme von Meldungen von hinweisgebenden Personen
- Eingangsbestätigung (binnen 7 Tagen)
- Stichhaltigkeitsprüfung und Erfassung des vollständigen Sachverhaltes
- Beratung hinweisgebender Personen in Bezug auf das Verfahren
- Weiterleitung der Meldungen, sofern gewünscht, unter Wahrung der Vertraulichkeit hinweisgebender Personen, nach deren Freigabe an die benannte Ansprechstelle in der Kreisverwaltung (hier: Geschäftsstelle für Compliance als unparteiische, für Folgemaßnahmen zu den Meldungen zuständige Querschnittsfunktion innerhalb der Kreisverwaltung)
- sofern möglich (d.h. die Identität und Kontaktdaten der Ombudsstelle bekannt sind) und erforderlich, Kontakt mit hinweisgebenden Personen, um diese ggf. um weitere Informationen zu ersuchen
- Rückmeldung zu den ergriffenen Folgemaßnahmen an hinweisgebende Personen (max. drei Monate nach Eingangsbestätigung)
- Bereitstellung eines Jahresberichtes (Statistik)

Als unparteiische Querschnittsfunktion, die für (das Ergreifen von) Folgemaßnahmen zu den Meldungen verwaltungsintern zuständig ist, soll eine neue zentrale „Geschäftsstelle für Compliance“ eingerichtet werden. Diese ebenfalls unabhängige und nicht weisungsgebundene Funktion soll dem Prüfungsamt übertragen und in Personalunion von der Antikorruptionsstelle wahrgenommen werden.

Zu den Aufgaben der Geschäftsstelle für Compliance gehören insbesondere:

- Funktion der ersten Ansprechstelle für die Ombudsstelle
- Verantwortung für einen strukturierten Bearbeitungsprozess innerhalb der Kreisverwaltung

- in der Regel Empfängerin der von der Ombudsstelle weitergeleiteten Meldungen (bei eigener Betroffenheit der Geschäftsstelle für Compliance wäre der Empfänger der Landrat)
- Plausibilitätsprüfung
- Initiierung von im Einzelfall geeigneten bzw. gebotenen Folgemaßnahmen wie z.B. Abgabe an eine zuständige Behörde, Initiierung weiterer interner Untersuchungen, Sofortinformation des Landrats, Einschaltung weiterer Behörden für Untersuchungen bzw. Ermittlungen, Einstellen des Verfahrens mangels Beweisen u.Ä.
- Rückmeldung an hinweisgebende Personen über die Ombudsstelle

Die Entscheidung über die Nutzung dieses besonders vertraulichen Meldesystems liegt bei der hinweisgebenden Person, die den Meldeweg über die Ombudsstelle einschlagen kann, wenn sie berufliche oder persönliche Nachteile befürchtet bzw. Wert auf ihre Anonymität gegenüber der Kreisverwaltung legt. Die hinweisgebende Person, die sich an die Ombudsstelle wendet, ist nicht verpflichtet, dieser ihre Identität anzuvertrauen. Sie muss sich auch nicht direkt an die Ombudsstelle wenden, sondern kann eine andere Person ihres Vertrauens zwischenschalten. Auch diese Personen werden geschützt.

Die europäische Whistleblowing-Richtlinie verpflichtet Kommunen nicht ausdrücklich auch anonyme Meldungen zuzulassen. Vielmehr ist es Sache der nationalen Gesetzgebung, über die Verpflichtung zur Annahme anonymer Meldungen zu entscheiden. Es bleibt mithin abzuwarten, wie sich die deutsche Rechtslage mit Blick auf anonyme Meldungen gestaltet.

Die Kommunen sind jedoch verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um die Vertraulichkeit der hinweisgebenden Person zu schützen (z.B. begrenzter Zugriff, Vertraulichkeitserklärungen), was aber nicht mit anonymen Meldungen gleichzusetzen ist.

Zu den Maßnahmen, die zu ergreifen sind, um die Vertraulichkeit zu schützen, gibt die Richtlinie bestimmte Mindeststandards vor. Diese Mindeststandards erfüllt die von der Projektgruppe vorgeschlagene Beauftragung einer rechtsanwaltlichen Ombudsstelle als interne Meldestelle.

Über das perspektivische zusätzliche Angebot eines digitalen Meldekanals (elektronische Hinweisgeberplattform) für Hinweise an die Ombudsstelle soll zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden. Die nationale Umsetzung der europäischen Whistleblowing-Richtlinie soll abgewartet und erste Erfahrungen mit der Ombudsstelle gesammelt werden. Eine elektronische Hinweisgeberplattform würde auch anonyme Meldungen ermöglichen und über ein sicheres Postfach eine Kommunikation mit anonymen Hinweispersonen ermöglichen, sofern diese aktiv die Fallbearbeitung weiterverfolgen möchten. Hierfür fallen in der Regel monatliche Servicekosten für den Kreis an.

Eine regelmäßige jährliche Evaluation des Hinweisgebersystems ist vorgesehen.

Die Einrichtung einer internen Meldestelle für Verstöße gegen EU-Recht bedarf eines Kreistagsbeschlusses.

Da in diesem Zusammenhang zugleich vorgeschlagen wird, Aufgaben an der Schnittstelle zwischen Ombudsstelle und Kreisverwaltung auf das Prüfungsamt zu übertragen, ist hierfür gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. § 104 Abs. 3 GO NRW ebenfalls ein Kreistagsbeschluss erforderlich.

#### **Erforderliche finanzielle und personelle Ressourcen und erwarteter Nutzen:**

- a) Aufbau: Implementierung der Ombudsstelle einschließlich Kommunikationskonzept für die Internetseite des Kreises (ca. 5.000,00 €) – im Produkt 01.06.01 veranschlagt
- b) Dauerhafter Betrieb:

- a. Sachkosten der Ombudsstelle abhängig vom Aufwand: Fallbearbeitung, Erstellung Jahresbericht, ggf. weitergehende Rechtsberatung, Schulungen (Stundensatz rd. 300,00 €)
- b. Interner Personalaufwand: Offen. Abhängig von der Meldelage und dem Bearbeitungsaufwand im Einzelfall.
- c) Erwarteter Nutzen:
  - Kanalisierung eingehender Hinweise
  - Senkung der Hemmschwelle für Meldungen
  - Sensibilisierung für unbekannte kritische Sachverhalte (Frühwarnsystem-Funktion)
  - Kontrollmechanismus in der Compliance-Struktur<sup>2</sup>
  - Verhinderung von Reputationsschäden
  - Minimierung rechtlicher Risiken
  - Vermögensschutz
  - Verhinderung des Ganges an die Öffentlichkeit
  - Präventive Wirkung durch Erhöhung des Entdeckungsrisikos von Gesetzes- und Regelverstößen

---

<sup>2</sup> Ein Hinweisgebersystem bzw. die Einrichtung einer internen Meldestelle ist Bestandteil eines jeden Compliance-Management-Systems (CMS), z.B. Tax Compliance Management System TCMS). Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um ein CMS nach den Standards IDW-PS 980 bzw. ISO 19600, ISO 37001, ISO 37301 handelt.