

Digitales Hinweisgeber*innensystem

Transparenzoffensive III - Sicher und anonym Hinweise geben

**Antrag Nr. 20-26 / A 01230 von der SPD / Volt - Fraktion, Fraktion Die Grünen - Rosa
Liste vom 23.03.2021**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03787

3 Anlagen

Nr. 1 Antrag Nr. 20-26 / A 01230 von SPD / Volt – Fraktion, Fraktion Die Grünen – Rosa Liste

Nr. 2 Stellungnahme des Revisionsamts vom 06.07.2021

Nr. 3 Stellungnahme des IT-Referats vom 07.07.2021

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 21.07.2021 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass für die Vorlage

Die Fraktionen von SPD / Volt und Die Grünen – Rosa Liste haben am 23.03.2021 beantragt, ein anonymes digitales Hinweisgeber*innensystem einzuführen und dieses zunächst für Meldungen von Korruptionsfällen einzusetzen (Antrag Nr. 20-26 / A 01230). Im folgenden Beschluss wird die Integration eines solchen Systems in die Korruptionsarbeit der Landeshauptstadt München (nachfolgend: LHM) dargestellt und über die Einführung eines solchen Systems, das Beschäftigten und Dritten gleichermaßen zur Verfügung steht, entschieden.

2. Im Einzelnen

Die Integrität der Verwaltung ist eine wesentliche Voraussetzung für das Vertrauen der Bürger*innen in die Funktionsfähigkeit des Staates. Integrität bedeutet, dass jeder Beschäftigte im öffentlichen Dienst rechtstreu, unbestechlich und objektiv handelt. Die Unbestechlichkeit der Verwaltung hat für die Bevölkerung einen besonders hohen Stellenwert. Gleichwohl ist der öffentliche Dienst vielfach einer potentiellen Korruptionsgefahr ausgesetzt. Obwohl geeignete Vorschriften zur Bekämpfung dieser Gefahr vorhanden sind, stellen sie in der Praxis für sich genommen noch keine Garantie gegen Korruption dar.

Wie die Vorfälle der jüngsten Zeit, z.B. der Wirecardfall, der Abgasskandal oder der Korruptionsprozess in Regensburg vor Augen führen, kommen viele Sachverhalte nur durch das engagierte Verhalten der eigenen Beschäftigten ans Licht.

2.1. Korruptionsprävention und -bekämpfung bei der Landeshauptstadt München

Die LHM hat bereits durch Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 11.01.1995 ein sog. Maßnahmenbündel zur wirksamen Korruptionsprävention beschlossen. Eine wirksame Verhütung und nachhaltige Bekämpfung von Korruption erfordert einen ganzheitlichen Ansatz mit den Elementen Prävention, Kontrolle und Sanktion. Die verschiedenen Maßnahmen verfolgen diesen Ansatz und dienen dazu, der Entstehung von Korruption wirkungsvoll vorzubeugen sowie gleichzeitig korruptive Praktiken aufzudecken und Korruption nachhaltig zu bekämpfen. Als Teil des Maßnahmenbündels setzt die seit 2003 eingerichtete Antikorruptionsstelle zusammen mit den Antikorruptionsbeauftragten der jeweiligen Referate und Eigenbetriebe diese Aufgaben um und optimiert die Korruptionsarbeit der LHM. Die konsequente Umsetzung von Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption ist für deren Erfolg entscheidend. Als weiterer Teil des Maßnahmenbündels wurde im Jahr 2004 bei der Antikorruptionsstelle das sog. Antikorruptionstelefon eingerichtet, über das alle Beschäftigten und Dritte kostenlos und anonym Hinweise zu Korruptionssachverhalten mitteilen können.

Die Erfahrungen der Antikorruptionsstelle zeigen, dass gerade bei großen Organisationsstrukturen, wie sie bei der LHM anzutreffen sind, Hinweise durch Beschäftigte und Dritte einen unverzichtbaren Teil der Korruptionsbekämpfung darstellen.

2.2. Aktuelle Herausforderungen

Eine der wesentlichen Herausforderungen bei der Bekämpfung von Korruption ist die außerordentlich hohe Dunkelziffer. Bei Korruptionsdelikten ist von einer Dunkelziffer von ca. 95% auszugehen, was nicht nur die Aufklärung solcher Delikte, sondern auch die vorbeugende Präventionsarbeit erschwert, da vorhandene „Problemfelder“ verborgen bleiben. Gerade aus diesem Grund sind Hinweise durch Beschäftigte und Dritte umso wertvoller. Nicht selten sind die Hinweispersonen äußerst zurückhaltend und vorsichtig, da sie in einem Vertrauens- oder Abhängigkeitsverhältnis zu den möglichen Tätern stehen.

Die aktuellen Meldewege bei der LHM sehen vor, dass Hinweise zu Korruptionssachverhalten per Post, E-Mail, persönlicher Vorsprache oder Telefon abgegeben werden können. Hinweise mittels Telefon sind auch anonym und kostenlos über das Antikorruptionstelefon (0800/233-1-233) rund um die Uhr möglich. Die Erfahrungen der Antikorruptionsstelle zeigen, dass Hinweise oftmals nicht hinreichend konkret sind bzw. aus gut gemeinter Vorsicht oder aus Gründen der Datensparsamkeit keine Beweismittel benennen, obwohl dies möglich wäre. Werden solche Hinweise anonym per Post oder E-Mail abgegeben, fehlt bislang die Möglichkeit, solche relevanten Informationen durch Rückfragen bei den Hinweisperson zu erlangen. Selbst den Strafverfolgungsbehörden ist in diesen Fällen die Aufklärung des Sachverhalts mangels hinreichender Beweismittel nicht möglich. Erschwerend kommt hinzu, dass Hinweispersonen häufig den persönlichen Kontakt am Telefon scheuen, insbesondere wenn sie anonym bleiben wollen. Die Folge ist, dass Hinweise erst gar nicht abgegeben werden.

Nicht zuletzt aufgrund der Bedeutung des Themas und der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ist die Korruptionsbekämpfung auch ins Blickfeld des europäischen und nationalen Gesetzgebers gerückt und führt zu einer zunehmenden Regelungsdichte. Aktuell ist der deutsche Gesetzgeber dabei, die Regelungen der RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden umzusetzen und es steht bereits fest, dass auch Kommunen ab einer bestimmten Einwohnerzahl verpflichtet sein werden, sichere Meldekanäle einzuführen und Hinweispersonen entsprechend zu schützen.

2.3. Ziele bei der Einführung eines Hinweisgeber*innensystems

Um den aktuellen Herausforderungen zu begegnen und gleichzeitig die Integrität der Verwaltung auch in Zukunft bestmöglich sicherzustellen, ist die Einführung eines digitalen Hinweisgeber*innensystems unumgänglich.

Aufgrund der hohen Dunkelziffer ist das vorrangige Ziel, überhaupt mehr Hinweise zu möglichen Korruptionssachverhalten zu erhalten. Den Hinweispersonen soll ein zusätzlicher vertrauenswürdiger und sicherer Kommunikationskanal angeboten werden, über den sie – im Zweifel anonym – Hinweise auf Korruptionssachverhalte geben können. Die Möglichkeit der Anonymität ist ein nicht zu unterschätzender Faktor bei der Meldung solcher Sachverhalte und senkt die Hemmschwelle bei den Hinweispersonen. Digitale Hinweisgeber*innensysteme erlauben Nachfragen auch bei anonymen Hinweispersonen, wodurch der gemeldete Sachverhalt effektiver und zügiger aufgeklärt werden kann. Gleichzeitig können rein denunziatorische bzw. unbegründete Hinweise besser erkannt und diesen entgegengewirkt werden, bevor sie sich weiter verbreiten. Der Befürchtung, dass das Hinweisgeber*innensystem unter dem Deckmantel der Anonymität für unbegründete Falschbeschuldigungen genutzt wird, kann am besten durch eine entsprechende Aufklärung über die Folgen eines solchen Missbrauchs begegnet werden. Auf der anderen Seite lassen die Erfahrungen der Antikorruptionsstelle mit dem seit 2004 eingerichteten Antikorruptionstelefon, über das anonyme Hinweise bislang schon möglich sind, solche Befürchtungen gar nicht erst entstehen.

Ein weiteres Ziel ist es, die Meldewege zu vereinfachen und zu verkürzen sowie gleichzeitig die Attraktivität interner Meldewege zu fördern. Beschäftigte sollen sich bei der Meldung dienstinterner Vorkommnisse vorrangig an interne Meldestellen wenden; so sehen es auch die bisherigen gesetzgeberischen Bestrebungen vor. Hierdurch kann der Wahrheitsgehalt von gemeldeten Sachverhalten zunächst intern geprüft werden und das Ansehen der Verwaltung sowie das Vertrauen der Bürger werden gewahrt. Digitale Hinweisgeber*innensysteme sind zeitgemäße Lösungen, die es Hinweispersonen erlauben, rund um die Uhr, barrierefrei, datenschutzkonform und geschützt unmittelbar mit der zuständigen Sachbearbeitung zu kommunizieren. Durch die geschützte Kommunikation mit den Hinweispersonen, angefangen mit einer Eingangsbestätigung und der Möglichkeit von Zwischennachrichten, wird darüber hinaus die Transparenz gestärkt und das Vertrauen in die Aufklärungsarbeit erhöht.

Durch die Einführung einer digitalen Hinweisgeber*innenlösung wird die Bedeutung des Themas für die LHM hervorgehoben, die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit erhöht und gleichzeitig die Bekanntheit der vorhandenen Meldewege bei Beschäftigten sowie Bürgern gestärkt. Durch den spezifischen Anwendungsbereich, zunächst beschränkt auf Korruptionsthemen, soll das Hinweisgeber*innensystem kein allgemeines Sprachrohr werden.

2.4. Datenschutz

Digitale Hinweisgeber*innensysteme erlauben eine transparente und effektive Möglichkeit, Hinweise vollständig anonym zu geben. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass Hinweispersonen bei ihren Mitteilungen personenbezogene Daten wie z.B. den Namen von Täter*innen oder Zeug*innen angeben. Der Schutz von personenbezogenen Daten hat einen hohen Stellenwert und unterliegt strengen gesetzlichen Anforderungen. Es gilt dabei, Personen vor Beeinträchtigungen ihres Persönlichkeitsrechts durch den Umgang mit ihren personenbezogenen Daten zu schützen. Bei der Beschaffung und Implementierung eines Hinweisgeber*innensystems ist daher darauf zu achten, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften zum Datenschutz erfolgt.

Der Datenschutz kann durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden. Die Daten sind in einer Weise zu verarbeiten, die eine hohe Datensicherheit gewährleistet, einschließlich dem Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust von Daten. Hierbei ist insbesondere eine sichere Datenübermittlung zu gewährleisten und sowohl ein strenges Rollen- und Berechtigungskonzept als auch ein zuverlässiges Löschkonzept von besonderer Relevanz.

Ein hoher Datenschutzstandard bietet darüber hinaus Vorteile. Die Akzeptanz des Hinweisgeber*innensystems steht und fällt mit dem Vertrauen der Hinweispersonen in die datenschutzkonforme Datenverarbeitung. Dem Schutz der Identität der Hinweispersonen kommt auch vor dem Hintergrund dieses Aspekts eine herausragende Bedeutung zu. Das Hinweisgeber*innensystem gewährleistet die vollständige Anonymität der Hinweispersonen während des gesamten Prozesses, insbesondere bei ggf. erforderlichen Nachfragen zur Sachverhaltsaufklärung.

2.5. IT-Sicherheit

Nach den städtischen Vorgaben werden im Rahmen des Prozessmodells IT-Service alle IT-Anwendungen einem standardisierten IT-Risikomanagementprozess unterzogen. Da es sich bei dem digitalen Hinweisgeber*innensystem aufgrund der Anforderung der Anonymität der Hinweispersonen um einen Cloud-Service handelt, ist ein entsprechendes Cloud Provider Security Assessment als Teil des Risikomanagements der LHM durchzuführen. Ein Cloud-Service liegt immer dann vor, wenn eine IT-Leistung von einem Dienstleister in dessen eigener Infrastruktur gehostet wird und dort Daten der LHM oder Daten, für die die LHM die Verantwortung trägt, abgelegt werden.

Im Rahmen des Cloud Provider Security Assessment werden den potenziellen Anbietern in einer Anforderungsanalysephase allgemeine Anforderungen in Form eines Markterkundungsbogens übermittelt. Anhand dieses Bogens kann in einem ersten Schritt evaluiert werden, ob die in Betracht kommenden Anbieter diese Anforderungen erfüllen. Wichtige Kategorien hierbei können u.a. der Standort der Server und Backup-Server oder auch der Nachweis von entsprechenden ISO Zertifizierungen zum Nachweis von vorgenommenen Sicherheitsmaßnahmen sein. Anschließend kann das Risikomanagement in Form eines Cloud-Assessments in der entsprechenden Bereitstellungsart beginnen, welches die einzelnen Details bis zur entsprechenden Freigabe ausführlich prüft.

2.6. Kostenrahmen und Finanzierung

Nach derzeitigem Kenntnisstand liegt der prognostizierte Kostenrahmen für die Beschaffung eines digitalen Hinweisgeber*innensystems, das alle oben genannten Voraussetzungen erfüllt, bei ca. 15.000 EUR im ersten Jahr und ca. 10.000 EUR in jedem Folgejahr. Die Finanzierung des IT-Projekts erfolgt über den Haushalt des IT-Referats und die Mittel für das Programm neoHR. Zusätzliche Mittel für die Beschaffung und Implementierung eines Hinweisgeber*innensystems sind nicht erforderlich.

2.7. Aktuelle und künftige Anwendungsbereiche

Es ist zunächst beabsichtigt, das Hinweisgeber*innensystem ausschließlich für den Bereich der Korruptionsbekämpfung anzuwenden. Wie bereits dargelegt, ist in diesem Aufgabenbereich aufgrund der besonders hohen Dunkelziffer die Sachverhaltsaufklärung vielfach nur aufgrund von Hinweisen couragierter Mitarbeiter*innen oder Bürger*innen möglich. Die Antikorruptionsstelle erwartet, durch die Implementierung eines Hinweisgeber*innensystems die Aufklärung von Sachverhalten zu optimieren und ihre Tätigkeit verstärkt auf besonders gefährdete Bereiche der Stadtverwaltung fokussieren zu können.

Mehrere Behörden des Bundes und der Länder setzen solche Hinweisgeber*innensysteme neben der Korruptionsbekämpfung auch für weitere Themen erfolgreich ein. Sollte sich das Hinweisgeber*innensystem in der Praxis bewähren und sowohl von Hinweispersonen genutzt als auch seitens der Stadtverwaltung für zweckmäßig befunden werden, ist eine Ausweitung auf weitere Themenfelder bei der LHM denkbar. Es bestehen erste Erwägungen, das Hinweisgeber*innensystem für die Aufgabenbereiche der Fachstelle für Demokratie sowie der zentralen Beschwerdestelle für sexuelle Belästigung und häusliche Gewalt einzusetzen. Erste positive Gespräche mit diesen Stellen fanden bereits statt. Aus technischer Sicht ist eine Ausweitung des Nutzerkreises unkompliziert umzusetzen und aus finanzieller Sicht kein wesentlicher Mehraufwand.

2.8. Weiteres Vorgehen

Die mögliche Beschaffung eines Hinweisgeber*innensystems wurde in die Programmplanung von neoHR integriert. Hierbei wird das Projekt im Programmbereich

neoHR Technologie und Service geführt und mit Ressourcen ausgestattet (vgl. auch Ziffer 2.6). Die weitere Abwicklung zur Erstellung des IT-Services läuft über das IT-Referat. Sollte eine Vergabeermächtigung erforderlich sein, wird der Stadtrat gesondert befasst.

3. Abstimmungen

Die Beschlussvorlage ist mit dem IT-Referat und dem Revisionsamt abgestimmt.

Die Beschlussvorlage konnte aufgrund des außerordentlichen und kurzfristig entstandenen Abstimmungsbedarfs mit anderen Stellen und Referaten erst im Nachtrag eingebracht werden. Eine Beschlussfassung vor der Sommerpause ist zur Wahrung der vorgeschriebenen 6-Monats-Frist erforderlich.

Dem Korreferenten des Personal- und Organisationsreferates, Herrn Stadtrat Richard Progl, sowie dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Rudolf Schabl, ist ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat stimmt zu, dass die Landeshauptstadt München ein digitales anonymes Hinweisgeber*innensystem einführt.
2. Dem Antrag Nr. 20-26 / A 01230 der Fraktionen von SPD / Volt und Die Grünen / Rosa Liste wird entsprochen. Er gilt somit als geschäftsordnungsgemäß erledigt.
3. Der Beschluss unterliegt der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober- / Bürgermeister / in
Ehrenamtliche / -r Stadtrat / rätin

Dr. Dietrich
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über D-II-V-Stadtratsprotokolle
an das Direktorium – Dokumentationsstelle (2x)
an das Revisionsamt
an das POR-GL1
an das IT-Referat, Beschlusswesen

zur Kenntnis.

V. Wv. Personal- und Organisationsreferat, P 1.01

	Entwurfs- verfasser/-in	Abteilungs- leiter/-in	GL Frau Volpe	VR Vertreterin Ref.	BdR	Referent
Datum/ Handzeichen						