

17. Wahlperiode

---

**Antrag**

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

**Spielräume auf Landesebene für den Schutz von Hinweisgeber/-innen nutzen (I)**

Gesetz zur Verbesserung des Schutzes von Hinweisgeber/-innen

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Gesetz zur Verbesserung des Schutzes von Hinweisgeber/-innen

Vom:

---

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Das Disziplingesetz vom 29. Juni 2004 (GVBl. S. 263), zuletzt geändert durch Art. XII Nr. 18 DienstrechtsänderungsG vom 19. März 2009 (GVBl. S. 70) wird wie folgt geändert:

1. § 32 Abs. 3 wird wie folgt neu gefasst:

„(3) Ein Disziplinarverfahren wegen der Verletzung der Pflicht zur Verschwiegenheit wird auch dann eingestellt, wenn

- 1.) Beamtinnen oder Beamte sich ohne Einhaltung des Dienstweges an eine andere zuständige Behörde oder außerdienstliche Stelle gewandt haben, weil sie aufgrund konkreter Anhaltspunkte zu der Auffassung gelangt waren, dass
- a) eine Angehörige oder ein Angehöriger einer Behörde oder Dienststelle im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine erhebliche Straftat begangen hat,
  - b) eine Angehörige oder ein Angehöriger einer Behörde oder Dienststelle im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit erhebliche Straftaten Dritter wissentlich in Kauf genommen hat,
- oder
- c) im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine gegenwärtige Gefahr für Leben, körperliche Unversehrtheit, Gesundheit, Persönlichkeitsrecht, Freiheit der Person oder für die Umwelt droht;

und durch den oder die unmittelbare Vorgesetzte binnen angemessener Frist keine in der Sache begründete Antwort auf die Anzeige des Beamten oder der Beamtin erfolgt ist oder nach Auffassung des Beamten oder der Beamtin konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Antwort unzureichend ist;

2.) Beamtinnen oder Beamte sich unmittelbar an die Öffentlichkeit gewandt haben, wenn das öffentliche Interesse am Bekanntwerden der Information das behördliche Interesse an deren Geheimhaltung erheblich überwiegt. Ein solches überwiegendes öffentliches Interesse ist insbesondere gegeben, wenn Beamtinnen und Beamte bei oder bei Gelegenheit ihrer dienstlichen Tätigkeit einen nach ihrer Auffassung durch konkrete Anhaltspunkte begründeten Verdacht gewonnen haben, dass durch oder infolge rechtswidriger dienstlicher Handlungen oder Unterlassungen eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für das Leben und die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit der Person, die Umwelt oder die Vermögensinteressen des Landes Berlin oder die Begehung von erheblichen Straftaten droht und nach ihrer Auffassung konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei einem Vorgehen nach Nr. 1 keine oder keine rechtzeitige Abhilfe zu erwarten ist.

2. Der bisherige § 32 Abs. 3 wird Absatz 4.

## Artikel II

Das Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin in der Fassung vom 25. Juni 2001 (GVBl. S. 235), zuletzt geändert durch Art. I Zweites ÄndG vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 534) wird wie folgt geändert:

Im 5. Abschnitt (Parlamentarische Kontrolle) wird folgender § 36a angefügt:

„§ 36a Hinweise an den Ausschuss und seine Mitglieder

(1) Angehörigen des Verfassungsschutzes ist es gestattet, sich in dienstlichen Angelegenheiten, jedoch nicht ausschließlich im eigenen oder Interesse anderer Angehöriger dieser Behörden, ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar an den Ausschuss für Verfassungsschutz oder eines seiner Mitglieder zu wenden. Der Ausschuss für Verfassungsschutz übermittelt die Eingaben dem Senat zur Stellungnahme.

(2) Niemand darf wegen Anrufung des Ausschuss für Verfassungsschutz oder eines seiner Mitglieder dienstlich gemaßregelt oder benachteiligt werden. Die Beweislast, dass eine anders begründete Benachteiligung nicht hierauf beruht, trägt der Dienstvorgesetzte.“

### Artikel III

Die Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 30. Januar 2009 (GVBl. S. 31, ber. S. 486), zuletzt geändert durch Art. I G zur Änd. der LHO und des BerlBG vom 4. November 2013 (GVBl. S. 578) wird wie folgt geändert:

In § 65 Abs. 1 wird folgende Nummer 7 ergänzt:

„Nr. 7 bei Mehrheitsbeteiligungen gewährleistet ist und bei Minderheitenbeteiligungen darauf hingewirkt wird, dass ein den unternehmerischen oder betrieblichen Umständen angepasstes unternehmens- oder betriebsinternes Hinweisgebersystem zur Aufklärung von Missständen errichtet wird und die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern vor Benachteiligungen ergriffen werden.“

### Artikel IV

Das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) vom 8. Juli 2010 (GVBl. S. 399), zuletzt geändert durch Art. I Erstes ÄndG vom 5. Juni 2012 (GVBl. S. 159) wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „und“ vor „§ 9“ durch ein Komma ersetzt und nach „§ 9“ die Formulierung „und § 11“ eingefügt.

2. § 6 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „und“ vor „§ 9“ durch ein Komma ersetzt und nach „§ 9“ die Formulierung „und § 11“ eingefügt.

b) In Absatz 2 wird das Wort „und“ vor „§ 9“ durch ein Komma ersetzt und nach „§ 9“ die Formulierung „und § 11“ eingefügt.

c) In Absatz 3 wird das Wort „und“ vor „§ 9“ durch ein Komma ersetzt und nach „§ 9“ die Formulierung „und § 11“ eingefügt.

3. § 11 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 11 Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern

(1) Die ausführenden Unternehmen sind verpflichtet, jede Benachteiligung ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu unterlassen, wenn diese sich in Zusammenhang mit dem

Vergabevorgang an den Vertrauensanwalt zur Korruptionsbekämpfung des Landes Berlin oder die Zentralstelle Korruptionsbekämpfung wenden.

(2) Die ausführenden Unternehmen haben für die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Benachteiligungen Sorge zu tragen. Dieser Schutz umfasst auch vorbeugende Maßnahmen sowie Maßnahmen gegenüber anderen Beschäftigten.

(3) Der Senat wird nach Vorlage durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung in Abstimmung mit der für das Vergabewesen zuständigen Senatsverwaltung ermächtigt, die Anforderungen nach den Absätzen 1 und 2 durch Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren und verbindliche Regeln aufzustellen, über den Inhalt der Erklärung und auf welche Weise die Anforderungen im Rahmen der Leistungsbeschreibung, der Zuschlagserteilung und der ergänzenden Verpflichtungen zur Ausführung zu berücksichtigen sind. Die Verwaltungsvorschriften sollen spätestens nach fünf Jahren fortgeschrieben werden.“

4. Der bisherige § 11 wird § 12.

#### Artikel V

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

#### ***Begründung:***

Egal ob Schnüffeleien der Geheimdienste, Notstände in Pflegeheimen, Lebensmittelskandale oder Korruptionsaffären in Großunternehmen: Rechtswidrige Vorgänge in Behörden, Institutionen und Unternehmen werden häufig erst durch Hinweise couragierter MitarbeiterInnen bekannt. Obwohl ein großes öffentliches Interesse an diesen „vertraulichen“ Informationen besteht, drohen HinweisgeberInnen, die auf diese Missstände aufmerksam machen wollen, neben dem Mobbing als „DenunziantInnen“ häufig auch arbeits- und dienstrechtliche Konsequenzen bis hin zur Kündigung. Sie müssen sich entscheiden, ob sie ihrem Gewissen folgend reden oder – mit Blick auf ihren Arbeitsplatz und ihre Karriere – lieber schweigen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat inzwischen klargestellt, dass in einer demokratischen Gesellschaft das öffentliche Interesse an Informationen über Mängel, z.B. in einem staatlichen Unternehmen so wichtig ist, dass es gegenüber dem Interesse des Unternehmens am Schutz seines Rufes und seiner Geschäftsinteressen überwiegt. Bei der rechtlichen Beurteilung ist daher eine umfassende Güterabwägung vorzunehmen, die die Schwere des Eingriffs in die geschützten Rechte, das Ausmaß des öffentlichen Interesses, den Wahrheitsgehalt der Information, die Motive der Hinweisgeberin, den Schaden für den betroffenen Arbeitgeber sowie die Abschreckungswirkung für andere MitarbeiterInnen berücksichtigt.

Einzelne Gerichtsurteile können aber nicht die erforderliche Rechtssicherheit für die Betroffenen schaffen – dafür sind gesetzliche Regelungen nötig. Zwar sind die erforderlichen arbeits- und beamtenrechtlichen Änderungen auf Bundesebene vorzunehmen, doch auch die

Bundesländer sollten im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz die Möglichkeit nutzen, um HinweisgeberInnen besser zu schützen.

### I. Disziplinalgesetz

Die Verschwiegenheitspflicht gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und hat Verfassungsrang. Nach seiner Ausgestaltung in § 37 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) haben Beamtinnen und Beamte über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses.

Für HinweisgeberInnen relevante Ausnahmen von der Verschwiegenheitspflicht betreffen zum einen die gesetzlich begründete Pflicht, geplante Straftaten anzuzeigen und für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einzutreten (§ 37 Abs. 2 S. 2 BeamStG), zum anderen die Anzeige einer Korruptionsstraftat nach §§ 331-337 StGB, gegenüber der zuständigen obersten Dienstbehörde, einer Strafverfolgungsbehörde oder einer durch Landesrecht bestimmten weiteren Behörde oder außerdienstlichen Stelle (in Berlin: die Vertrauenspersonen zur Korruptionsbekämpfung) (§ 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BeamStG).

Greifen diese Ausnahmevorschriften nicht und wendet eine Beamtin oder ein Beamter gleichwohl an eine außerdienstliche Stelle (z.B. indem sie oder er eine Strafanzeige erstattet), drohen neben strafrechtlichen und ggf. vermögensrechtlichen Konsequenzen auch disziplinarrechtliche Sanktionen. Nach § 47 Abs. 3 BeamStG regeln die Disziplinalgesetze der Länder das Nähere über die Verfolgung von Dienstvergehen.

Das Berliner Disziplinalgesetz regelt in § 32 unter welchen Voraussetzungen ein Disziplinarverfahren einzustellen ist. Dazu zählt nach geltendem Recht schon heute der Fall, dass ein Dienstvergehen zwar erwiesen ist, eine Disziplinarmaßnahme aber nicht angezeigt erscheint (§ 32 Abs. 1 Nr. 2). Eine Konkretisierung dieses Grundsatzes für den speziellen Fall, dass HinweisgeberInnen die Verschwiegenheitspflicht verletzen, erfolgt durch die Neuregelung in § 32 Abs. 3.

Danach setzt die Einstellung des Disziplinarverfahrens zunächst voraus, dass sich die Beamtin oder der Beamte aus den in Nummer 1 genannten Gründen ohne Einhaltung des Dienstweges an eine andere zuständige Behörde oder außerdienstliche Stelle gewandt hat.

Buchstabe a erfasst zunächst den Fall, dass eine Angehörige oder ein Angehöriger der Behörde im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine erhebliche Straftat begangen hat.

Nach Buchstabe b besteht ferner ein Anzeigerecht, wenn eine Angehörige oder ein Angehöriger der Behörde im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit erhebliche Straftaten Dritter wissentlich in Kauf genommen hat.

Buchstabe c gewährt ein Anzeigerecht für den Fall, dass eine gegenwärtige Gefahr für bestimmte Rechtsgüter besteht. Es sind nur Rechtsgüter von erheblicher Bedeutung umfasst, deren Verletzung nicht ohne weiteres wieder rückgängig gemacht werden kann. Der Begriff

der Gegenwärtigkeit ist in Anlehnung an den Gefahrbegriff beim rechtfertigenden Notstand (§ 34 StGB, § 904 BGB) gewählt worden.

Unter einer „andere zuständige Behörde oder außerdienstliche Stelle“ ist grundsätzlich jede Stelle zu verstehen, die für die Abhilfe bzw. Beseitigung des jeweiligen Missstandes oder behaupteten Rechtsverstoßes zuständig ist. Diese kann je nach Art des Missstandes bzw. des behaupteten Rechtsverstoßes variieren. Dies können insbesondere die Polizei, die Staatsanwaltschaft sowie die allgemeinen Ordnungsbehörden sein. Jedoch sind auch solche Stellen miterfasst, die bestimmte staatliche Überwachungs- und Kontrollfunktionen ausüben. Insbesondere ist hierbei auf den Datenschutzbeauftragten oder Ombudsmänner/-frauen zu verweisen.

Mit Blick auf die besondere Bedeutung der Verschwiegenheitspflicht wird die Einstellung des Disziplinarverfahrens weiterhin davon abgängig gemacht, dass sich die Beamtin oder der Beamte zunächst an die zuständige Behörde gewandt, diese aber unzureichend reagiert hat. Die Anforderungen an eine unangemessene Reaktion werden sodann beispielhaft erläutert.

Wenn aufgrund oder infolge rechtswidriger dienstlicher Handlungen oder Unterlassungen besonders gravierende, über die bei Nummer 1 erforderliche Gefahrenlage deutlich hinausgehende Gefahren für die im Gesetz nicht abschließend („insbesondere“) aufgeführten Rechtsgüter mit Verfassungsrang oder die Begehung von erheblichen Straftaten drohen, haben Beamtinnen und Beamte in solchem (Ausnahme-)Fall auch die Möglichkeit, sich unmittelbar unter den Voraussetzungen der Nummer 2 an die Öffentlichkeit zu wenden. Auch hierzu müssen die zu Nummer 1 beschriebenen Verdachtsvoraussetzungen vorliegen. Als weitere Rechtsgüter, die ggf. gefährdet sind, kommen nur solche in Betracht, die eine mit den im Gesetz genannten mindestens gleichwertige Bedeutung haben.

Der Weg an die Öffentlichkeit ist im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit und die demokratische Legitimation des Staates als Ausnahme an strenge Voraussetzungen gebunden. Das öffentliche Interesse am Bekanntwerden der Information muss erheblich überwiegen. Weitere Voraussetzung ist, dass nach Auffassung der Beamtinnen und Beamten konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei einer Anzeige auf den in Nummer 1 genannten Wegen keine, insbesondere keine rechtzeitige Abhilfe zu erwarten ist. Besonders in Fällen der Nummer 2 ist Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern anzuraten, sich nicht nur kritisch selbst zu prüfen sondern auch unabhängig beraten zu lassen, weil ein voreiliger Gang an die Öffentlichkeit pflichtwidrig bleibt. Unter den Begriff der Öffentlichkeit fallen Print- und elektronische Medien ebenso wie Veröffentlichungen im Internet und z. B. die traditionellen Formen der Informationsweitergabe, vom Flugblatt bis zur Versammlungsrede.

## II. Gesetz über den Verfassungsschutz

Das Prinzip rechtmäßigen Behördenhandelns erfordert die Aufdeckung und Bereinigung von Missständen auch beim Verfassungsschutz. Solche können nach dem neu einzufügenden § 36a angesichts der hohen Geheimhaltungsprinzipien vor allem durch dortige Beschäftigte dem Ausschuss für Verfassungsschutz des Abgeordnetenhauses mitgeteilt werden.

Die Regelung in Absatz 1 sieht vor, dass sich Angehörige des Verfassungsschutzes in dienstlichen Angelegenheiten an den Ausschuss für Verfassungsschutz und - je nach ihrer Wahl -

direkt an eines seiner Mitglieder wenden dürfen. Die Kontaktierung darf „unmittelbar“ erfolgen, erfordert also keine vergebliche Beschreitung des Dienstweges.

Das Recht der Angehörigen des Verfassungsschutzes ist begrenzt auf dienstliche Angelegenheiten, die nicht ausschließlich im eigenen oder Interesse anderer Angehöriger liegen. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, dass Angelegenheiten an den Ausschuss oder seine Mitglieder herangetragen werden, die neben dienstlichen Missständen mittelbar auch eigene Interessen betreffen.

Die Regelung in Absatz 2 soll sicherstellen, dass Angehörige der Dienste nicht deshalb gemäßregelt werden, weil sie sich an den Ausschuss gewandt und so das Abgeordnetenhaus bei seiner Kontrolltätigkeit unterstützt haben. Bei etwaigen Benachteiligungen des betreffenden Mitarbeiters bzw. der Mitarbeiterin im zeitlichen Zusammenhang mit Kontaktierung des Ausschusses muss die Behörde darlegen, dass ihre Sanktion nicht darauf beruhte. Damit sollen Umgehungen des Diskriminierungsschutzes verhindert werden, die sonst leicht möglich wären.

### III. Landeshaushaltsordnung

Auch dort, wo Berlin sich an privatrechtlichen Unternehmen beteiligt, besteht die Möglichkeit, den Schutz von HinweisgeberInnen zu verbessern. § 65 LHO regelt schon heute in Absatz 1 die Voraussetzungen unter denen sich das Land an der Gründung eines Unternehmens in einer privaten Rechtsform oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform beteiligen soll.

Zu diesen Voraussetzungen soll in Zukunft auch gehören, dass das Unternehmen ein den unternehmerischen oder betrieblichen Umständen angepasstes unternehmens- oder betriebsinternes Hinweisgebersystem zur Aufklärung von Missständen errichtet. Dabei steht es dem Unternehmen frei, wie es die Kommunikation zwischen Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern und dem eingerichteten System sicherstellen will. Es kann sich insbesondere mündlicher oder schriftlicher Kommunikationswege, E-Mail oder Telefonhotlines oder jedes anderen adäquaten Durchführungsmittels bedienen. Als Vorbild können die Compliance-Systeme deutscher Großunternehmen (wie z.B. das neue Hinweisgebersystem „Tell Us“ der Siemens AG) dienen.

Zudem müssen die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern vor Benachteiligungen ergriffen werden. So soll insbesondere in geeigneter Art und Weise auf die Unzulässigkeit solcher Benachteiligungen hingewiesen und vorbeugend darauf hingewirkt werden, dass diese unterbleiben. Mit der Norm sollen die Beschäftigten für eine offene, vorbeugende und Missstände erkennende, sie aufgreifende und behebbende Betriebsatmosphäre sensibilisiert werden. Diese Förderung dient nicht zuletzt auch dem Unternehmen, das unter anderem durch die Aufdeckung von gegen seine Interessen gerichtete Missstände (z. B. Korruption, Diebstahl und Untreue) Ressourcen sparen kann.

#### IV. Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz

Das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz legt für ausführende Unternehmen eine Reihe sozialer und ökologischer Anforderungen fest. Diese werden durch den neu gefassten § 11 um den Schutz von HinweisgeberInnen ergänzt. Dieser umfasst neben einem Verbot der Benachteiligung in Absatz 1 auch (präventive) Maßnahmen zu deren Schutz in Absatz 2 (vgl. dazu Art. III). Die weiteren Änderungen dienen der Einbindung der neuen Vorschrift in das Kontroll- und Sanktionssystem des Vergabegesetzes.

Berlin, den 7. Januar 2015

Pop Kapek Behrendt  
und die übrigen Mitglieder der  
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen