

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Strafrechtsübereinkommen des Europarates vom 27. Januar 1999 über Korruption und dem Zusatzprotokoll vom 15. Mai 2003 zum Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 27.01.2016

19.04.2016

Schutz der Personen, die Hinweise an die Strafverfolgungsbehörden geben, ist unzureichend.

Die Rechtslage in Deutschland bleibt auch nach den Anpassungen im materiellen Strafrecht durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption sowie durch das 48. Strafrechtsänderungsgesetz hinter den Anforderungen der internationalen Übereinkommen, darunter des Strafrechtsübereinkommens des Europarates vom 27. Januar 1999 über Korruption und des Zusatzprotokolls vom 15. Mai 2003 zurück.

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand
Abteilung Recht

Dr. Marta Böning
Referatsleiterin Individualarbeitsrecht

marta.boening@dgb.de

Telefon: 030-24060273
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de/recht

I. Allgemeines

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Absicht, mit dem Gesetz zu dem Strafrechtsübereinkommen des Europarates vom 27. Januar 1999 über Korruption und dem Zusatzprotokoll vom 15. Mai 2003 zu diesem Strafrechtsübereinkommen, den Weg zur Ratifizierung des Übereinkommens in Deutschland zu eröffnen. Bestechung als fester Bestandteil von Wirtschaftskriminalität nimmt immer raffiniertere Formen an, was eine ständige Anpassung der Rechtslage erfordert. Wir begrüßen ausdrücklich, dass Deutschland seine Verpflichtungen, welche aus den internationalen Rechtsquellen resultieren, wahrnehmen will.

Die Ratifizierung des strafrechtlichen Übereinkommens über Korruption samt Zusatzprotokoll ist längst überfällig, angesichts der Tatsache, dass Deutschland der einzige Erstunterzeichner-Staat des Strafrechtsübereinkommens des Europarats über Korruption vom 27. Januar 1999 ist, welcher dieses nicht ratifiziert hat. Auch in Bezug auf das Zusatzprotokoll ist die Ratifizierung längst überfällig.

II. Bewertung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften teilen nicht die Einschätzung des Gesetzentwurfs, die Rechtslage in Deutschland wurde im Jahr 2014 durch das 48. Strafrechtsänderungsgesetz und im Jahr 2015 durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption an die Vorgaben des Übereinkommens und des Zusatzprotokolls angepasst und weitere Änderungen im materiellen Strafrecht seien nicht erforderlich. Das materielle Recht bleibt aus unserer Sicht an einer entscheidenden Stelle hinter den Anforderungen des Übereinkommens zurück und bedarf einer Korrektur.

Der Gesetzgeber lässt bei seiner Einschätzung außer Acht, dass die internationalen Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung stets auch Anforderungen an den Schutz von Personen formulieren, welche die Strafverfolgungsbehörden auf vermeintliche oder faktische Korruptionsdelikte hingewiesen haben. Das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption vom 27. Januar 1999 verpflichtet in seinem Art. 22 die Mitgliedstaaten dazu, den Schutz von Personen, die mit der Justiz zusammenarbeiten und Zeugen sind, zu gewährleisten. Wörtlich heißt es:

Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um einen wirksamen und angemessenen Schutz folgender Personen zu gewährleisten:

a. Personen, die Angaben über aufgrund der Artikel 2 bis 14 umschriebene Straftaten machen oder in anderer Weise mit den für Ermittlung oder Strafverfolgung zuständigen Behörden zusammenarbeiten;

b. Zeugen, die eine Aussage in Bezug auf solche Straftaten machen.

Die in den Jahren 2014 und 2015 vorgenommenen Gesetzesänderungen genügen diesen Anforderungen nicht. Maßnahmen, welche zum Schutz der Hinweisgeber erforderlich sind, beschränken sich keineswegs auf die – im deutschen Rechtssystem bereits vorhandenen – Instrumente strafprozessrechtlicher Natur.

Ein Großteil der wirtschaftskriminellen Taten, welche in der Regel eng mit Bestechung im privaten wie im öffentlichen Sektor zusammenhängen, wird dank Hinweisen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Unternehmen aufgedeckt. Ein solches Verhalten setzt in der Regel ein hohes Maß an Zivilcourage voraus und bleibt selten frei von negativen Folgen für den Arbeitnehmer im Betrieb. Das Risiko arbeitsvertraglicher Sanktionen, welches erfahrungsgemäß bis hin zur fristlosen Kündigung reicht, ist aufgrund fehlender gesetzlicher Regelungen des Schutzes der Hinweisgeber nicht kalkulierbar. Die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen für einen wirksamen und angemessenen Schutz von Hinweisgebern, welche Angaben an die Behörden machen, so wie sie das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption fordert, müssen daher insbesondere darauf zielen, den Personen, welche in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer zur Bekämpfung von Korruption beitragen, vor Nachteilen im bestehenden Arbeitsverhältnis zu

schützen. Diese Auslegung entspricht auch, angesichts der offenen Formulierung der beiden zitierten Vorschriften, welche lediglich von „gesetzlichen und sonstigen“ bzw. „geeigneten“ Maßnahmen sprechen, der Intention beider Übereinkommen (so auch: Fischer-Lescano, AuR 2016, 48 (53)). Jede Regelung, welche auf die Bekämpfung der Korruption zielt, hängt notwendigerweise mit der Frage der Folgen für Personen, die Angaben machen, zusammen. Da die Folgen, wie soeben ausgeführt, am häufigsten im beruflichen Leben zu befürchten sind, muss der Schutz auch dort ansetzen.

Für eine wirksame und hinreichende Umsetzung des im Gesetzesentwurf genannten Übereinkommens ist daher eine gesetzliche Regelung des arbeitsrechtlichen Schutzes von Beschäftigten, die von einem gesetzeswidrigen oder als illegitim empfundenen Verhalten seines AG erfahren und dieses an die zuständige Stelle melden, unabdingbar (Fischer-Lescano, ebenda). Eine Verpflichtung, den Schutz der Arbeitnehmer als Hinweisgeber zu regeln, haben die Koalitionsparteien mit ihrem Prüfungsauftrag im Koalitionsvertrag ausdrücklich übernommen. Auf Seite 70 des Koalitionsvertrages heißt es:

Informantenschutz im Arbeitsverhältnis

Beim Hinweisgeberschutz prüfen wir, ob die internationalen Vorgaben hinreichend umgesetzt sind.

III. Abschließende Bemerkung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern die Regierung auf, diesen Auftrag ernst zu nehmen und die bislang versäumte Umsetzung der Vorgaben des Strafrechtsübereinkommens des Europarats, des UN-Übereinkommen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 sowie des – vom vorliegenden gesetzlichen Vorhaben nicht erfassten – Zivilrechtsübereinkommens des Europarats über Korruption vom 4. November 1999 nachzuholen. Das letztgenannte richtet einen ausdrücklichen Handlungsauftrag an die Mitgliedstaaten, den Schutz der Hinweisgeber im Arbeitsverhältnis zu regeln:

Artikel 9 – Schutz von Beschäftigten

Jede Vertragspartei sieht in ihrem innerstaatlichen Recht vor, dass Beschäftigte, die den zuständigen Personen oder Behörden in redlicher Absicht einen begründeten Korruptionsverdacht mitteilen, angemessen vor ungerechtfertigten Nachteilen geschützt werden.

Auch in Bezug auf dieses Übereinkommen bleibt Deutschland als Erstunterzeichner ohne Ratifikation hinter anderen europäischen Staaten zurück.