

SITZUNGSBERICHT

Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung
26. Mai 2010 im Bundesministerium für Justiz

Am 26. Mai 2010 fand im Bundesministerium für Justiz unter dem Vorsitz von LStA Dr. MANQUET eine weitere Sitzung des Koordinationsgremiums zur Korruptionsbekämpfung statt.

Die Teilnehmer mögen der Beilage Teilnehmerliste entnommen werden.

MANQUET begrüßte eingangs die Teilnehmer.

TOP 1: Annahme der Tagesordnung:

Die Tagesordnung wurde unter Hinweis, dass Mag. KREUTNER (BMI) über den Sachstand zu den Verhandlungen über die Errichtungen der IACA unter TOP 4 Allfälliges berichten werde, angenommen.

TOP 2: „Post Public Employment and Whistleblower – dienstrechtliche Aspekte“:

Mag. Stefan RITTER (BKA, Abt. III/1):

RITTER berichtete, dass ursprünglich der Plan bestanden habe, noch vor dem Sommer 2010 konkrete Vorschläge für Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen xvi und xix des GRECO Prüfberichts bezüglich eines Schutzes von „whistle blowern“ und der Frage des „post public employment“ vorzulegen. An den Entwürfen werde noch gearbeitet und würde auch ein Informationsaustausch begrüßt.

a) „whistle blower protection“:

Einen Anknüpfungspunkt für innerstaatliche Maßnahmen biete § 53 Abs. 1 BDG, der die Meldepflicht in Bezug auf gerichtlich strafbare Handlungen, welchen einem Beamten zur Kenntnis kommen, normiert. Diese dienstrechtliche Meldepflicht ließe aber Schutzmaßnahmen im Hinblick auf gutgläubige Meldungen vermissen. Darüber hinaus seien strenge Regelungen zur Amtsverschwiegenheit wie auch Tendenzen Probleme intern zu lösen in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Die bisherige Analyse habe ergeben, dass der Schutz von „whistle blowern“ nicht unmittelbar mit anonymen Kommunikationsmöglichkeiten, Kronzeugenregelung oder

der Durchbrechung der Amtsverschwiegenheit in Zusammenhang stehe sondern eher die Frage der dienstrechtlichen Ausgestaltung im Vordergrund stehe, da die in Österreich dzt. gelten dienstrechtlichen Bestimmungen als nicht ausreichend erachtet würden.

Als Lösungsansatz könnten die §§ 53 BDG (Meldepflicht) aber auch 5 BAK-Gesetz (Melderecht) dienen. Eine Modellregelung bietet § 20b Gleichbehandlungsgesetz, durch welche Personen, die ihre Rechte nach dem Gleichbehandlungsgesetz geltend machen, sowie allfällige Unterstützer vor Benachteiligungen geschützt werden. In diesem Zusammenhang stelle sich auch die Frage nach der Definition von Benachteiligungen, wobei Benachteiligung weit verstanden werden sollte (Zwangsmaßnahmen (Kündigung, Entlassung); Nichtgewährung von freiwilligen Sozialleistungen). Weiters sei zu klären, ob eine Regelung auf alle bediensteten Gruppen (Richter und Staatsanwälte) erfassen soll. Zusätzlich wäre der Schutz vor ungerechtfertigten Anschuldigungen insbesondere in Bewerbungssituationen zu beachten.

b) „post public employment“

Für die Überlegungen konkreter Maßnahmen seien die Kritik des GRECO-Berichts, dass keine konkreten rechtlichen Rahmenbedingungen für Beschränkungen, für den Wechsel von Beamten in den privaten Bereich (insbesondere, wenn als Beamter über das in das gewechselte Unternehmen eine gewisse Kontrolle ausgeübt wurde) bestehen, die Ausgangsbasis.

§ 56 BDG, der die Voraussetzungen der Nebenbeschäftigung bei aufrechter Dienstverhältnis als Beamter normiert, sei in diesem Bereich auch ausreichend. Hingegen bestehe für Personen, die aus dem Dienstverhältnis ausgeschieden sind bzw. sich im Ruhestand befinden, keine Regelungen. Da die Regelung einer „Cooling off-Phase“ ein Eingriff in das Grundrecht der Erwerbsfreiheit darstelle, sei jedenfalls eine gesetzliche Regelung notwendig.

Lösungsansätze sollten insbesondere praktikabel und vollziehbar sein und auch einen Durchgriff auf (ehemalige) Bedienstete gewährleisten. Im Hinblick auf ausgeschiedene Vertragsbedienstete könnte § 36 des AngG (Konkurrenzklausele mit pauschaliertem Schadenersatz) als Modell dienen. Inhaltlich bedarf es einer Konkretisierung des privaten Sektors (organisatorisch oder funktionell, die

Einbeziehung von ausgegliederten Unternehmungen allgemein oder Unternehmen, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen).

Aber auch die Form der erfassten Beschäftigungsverhältnisse (selbstständig, oder unselbständig Erwerbstätig) sollte geklärt werden. In die Überlegungen einbezogen wurde auch die Frage welchen Einfluss die betroffene Person in seiner Funktion als Beamter vor Auflösung des Dienstverhältnisses auf das Unternehmen ausübte. In diesem Zusammenhang könnte eine 6 bis 12 monatige Cooling off Phase wenn die Person in den 12 Monaten vor Auflösung des Dienstverhältnisses zur öffentlichen Stelle einen maßgeblichen Einfluss auf die Rechtsposition des Rechtsträgers durch dienstliche Entscheidungen hatte (auch entscheidungsrelevante Vorbereitungshandlungen).

Zusätzlich sollte ein Verbot für den Wechsel eines Beschäftigungsverhältnisses gelten, sofern dieses geeignet wäre, das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung der vormals dienstlichen Aufgaben zu erschüttern.

Mögliche Ausnahmen könnten sich am Konkurrenzverbot von § 36 AngG orientieren, wobei eine Interessensabwägung (unbillige Erschwerung des Fortkommens) vorzunehmen wäre und Dienstgeberkündigung bzw. Austritt des Dienstnehmers, vom Dienstgeber verschuldete Kündigung und befristete Dienstverhältnisse berücksichtigt werden sollten.

Abschließend erklärte RITTER erklärte, dass die Vorbereitungsarbeiten für die Vorlage eines Vorschlags einer Regelung des Post Public Employments fortgeschrittener seien als jene zum Schutz der „whistle blower“, welche vor allem im Spannungsverhältnis zwischen den Pflichten und dem Schutz der Betroffenen stehe.

Der Vertreter des BMLVS berichtete, dass für die Pilotenausbildung im Rahmen des Bundesheeres bereits eine Cooling off-Phase sowie einen pauschalisierten Schadenersatz vorgesehen sei.

Der Vertreter Wiens erklärte, dass ein faktischer Whistleblower-Schutz wohl nur durch eine anonyme Meldestelle gewährleistet werden kann. Seitens der Länder werde eine bundesweite Regelung abgewartet.

TOP 3: Whistleblower Protection - Internationale Standards:

LStA Dr. Christian MANQUET (BMJ):

Der Empfehlung xvi des GRECO-Prüfbericht, die die Einführung eines „whistle blower“ Schutzes für Personen im öffentlichen Dienst empfiehlt, liegt keine internationalen Verpflichtung zur Umsetzung eines whistle blower Schutzes für Personen im öffentlichen Dienst zu Grunde.

a) Internationale Vorgaben:

Verbindliche Vorgaben können aus Artikel 9 des zivilrechtlichen Übereinkommens des Europarats gegen Korruption, welches von Österreich ratifiziert wurde und daher umzusetzen ist, abgeleitet werden. Dieser enthält alle Aspekte eines Schutzes von „whistle blowern“ für **Beschäftigte** im privaten Bereich. Die Empfehlung xvi des GRECO-Prüfberichts bezieht sich hingegen auf den öffentlichen Dienst. Artikel 9 des Übereinkommens stellt darauf ab, dass Meldungen bzw. Anzeigen basiert auf einem begründeten Korruptionsverdacht an zuständige Personen oder Behörden geschützt sein sollen. Diesbezüglich wäre zu unterscheiden ob sich die Meldung innerhalb der betrieblichen Hierarchie an eine zuständige Person oder außerhalb der betrieblichen Hierarchie an eine zuständige Behörde richtet. Zusätzlich bleibt die Frage nach dem anzuwendenden Level des begründeten Korruptionsverdachts offen.

Auch Art 33 der UNCAC beinhaltet eine Bestimmung bezüglich des Whistleblower-Schutzes. Dabei ist diese Regelung optional und daher keine verpflichtende Grundlage für die Schaffung eines Whistleblower-Schutzes. Art 33 UNCAC stellt auch nur auf Meldungen an die zuständige Behörde ab.

Die Empfehlungen von 2009 zur OECD-Antikorruptionskonvention enthalten in der Empfehlung 9 die Aufforderung an die Vertragsstaaten einen Melde- bzw. Anzeigemechanismus an Strafverfolgungsbehörden zu schaffen, der Schutz vor diskriminierenden oder disziplinierenden Maßnahmen für Dienstnehmer im öffentlichen oder privaten Bereich, die gutgläubig und auf der Basis eines begründeten Verdachtes den zuständigen Behörden berichten, bietet.

b) Internationaler Vergleich:

In den USA wurde 1989 der Whistleblower-Protection-Act verabschiedet und schützt dieser vor nachteiligen Personalmaßnahmen, die mit der Begründung getroffen werden, dass eine Meldung vorliege.

In VK besteht ein Whistleblower-Protection seit 1999 und gewährt diese einen abgestuften Schutz. Bei einem allgemeinen vagen Verdacht gilt der Schutz nur bei

interner Meldung hingegen greift bei Vorliegen eines konkreten Verdachts der Schutz auch bei Meldungen an eine zuständige Behörde.

Auch Deutschland und die Schweiz haben Vorbildbestimmungen, so gewährt § 612a des deutschen BGBs ein Maßregelungsverbot. In der Schweiz besteht eine entsprechende ausdrückliche Regelung zum Schutz vor nachteiligen Maßnahmen im Falle einer Meldung eines Korruptionsfalls, die mit dem Gebot der Wiedereinstellung oder einer entsprechenden angemessenen Tätigkeit einhergeht.

Beide Länder konnten im Rahmen der GRECO-Überprüfungen in Bezug auf die Whistleblower-Protection ein „fully compliant“ erzielen. Wobei in Deutschland auch die Grundrechtsproblematik der Durchbrechung der Amtsverschwiegenheit gelöst werden musste. Daher wurde in D die Möglichkeit der Meldung ausdrücklich vorgesehen. H stellt hingegen die Verletzung der Meldepflicht und auch die Repression auf Grund einer Meldung unter Strafe.

Die Beispiele Deutschlands und der Schweiz zeigen die Möglichkeiten der Umsetzung der Empfehlung zur Whistleblower Protection auf.

c) Innerstaatlicher Umsetzungsmöglichkeiten:

Innerstaatlich könnten die Bestimmungen des § 105 ArbVG sowie die Regelungen des Gleichbehandlungsrechts bezüglich sexueller Belästigung oder § 20b des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes und auch Kündigungsschutzbestimmungen bei Behinderten als Vorbild dienen. Whistleblower protection“ Maßnahmen wären an der Schnittstelle zwischen Dienstrecht, Arbeitsrecht und dem ABGB anzusiedeln wären.

TOP 4 Allfälliges:

Sachstand Errichtung einer IACA:

Mag. Martin KREUTNER (BMI)

KREUTNER berichtete über die Initiative Österreichs gemeinsam mit OLAF, UNODC, der Weltbank, OECD und anderen Kooperationspartner eine Internationale Anti-Korruptions Akademie zu errichten. Der Standort soll Laxenburg in NÖ sein. Die Vorbereitungen seien bereits weit fortgeschritten und soll im September 2010 eine Gründerkonferenz stattfinden und die IACA mittels Gründungsvertrag als Internationale Organisation installiert werden. Bereits im Oktober 2010 soll der Betrieb aufgenommen werden und sei das Ziel 2011 die Arbeit voll aufzunehmen.

Der Sitz wird in Laxenburg sein, uns werden mit unterschiedlichen Regionen Kooperationen für Niederlassungen angestrebt.

Die geographische und kulturelle Vielfalt wird sich auch in der Organisation widerspiegeln. Ziel ist es in einem holistischen Ansatz die Ausbildung im Anti-Korruptionsbereich zu professionalisieren den Dialog zu fördern und die Effektivität zu steigern.

Dzt wird die IACA von einem internationalen Steering Committee geführt. Mittlerweile konnten bereits namhafte Persönlichkeiten aus dem Anti-Korruptionsbereich sowohl für das „International Senior Advisory Board“ als auch für das „International Academic Advisory Board“ gewonnen werden.

MANQUET berichtet über die bevorstehende Befassung des GRECO Umsetzungsberichts in der nächsten GRECO Vollversammlung (7 bis 11 Juni 2010), der nach Beschlussfassung ins Deutsche übersetzt werden wird und veröffentlicht werden soll. Ende 2011 hat Ö wieder die Möglichkeit über die weiteren Umsetzungsmaßnahmen zu berichten.

MANQUER berichtete weiters über die Fortschritte der in Auftrag gegebenen Studie über die Art und Formen von Korruption in Österreich und die Arbeiten des IKFs. Durch die verzögerte Beauftragung habe sich auch der Termin für den Endbericht auf Dezember 2010 verschoben. Mittlerweile konnten aber bereits die Expertenurfrage abgeschlossen werden. Im Hinblick auf die Auswertung der relevanten staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Akten musste zur Praktikabilität der Auswertungszeitraum eingeschränkt werden, hingegen wurde zur Erfassung aller relevanten Delikte auch bezirksgerichtliche Verfahren einbezogen. Über den weiteren Fortschritt wird bei der nächsten Sitzung berichtet werden.

Dritte Evaluierungsrunde von GRECO:

Österreich werde 2011 evaluiert werden, wobei die Themen die Strafbestimmungen zur Korruption und die Parteienfinanzierung sein werden.

Die Themenauswahl für die vierte Evaluierungsrunde sei noch nicht abgeschlossen, wobei die Themen Korruption und Gesetzgebung, Korruption und Justiz und ev. Korruption im privaten Sektor zur Diskussion stehen. Unter dem Thema Korruption und Justiz sollten Richter und Staatsanwälte gemeinsam betrachtet werden. Eine nähere Betrachtung des privaten Sektors im Zusammenhang mit Korruption würde begrüßt.

WIESELTHALER (BAK) wies auf den vom BAK organisierten Anti-Korruptionstag (27. und 28. Mai 2010).

MANQUET kündigte abschließend für Ende September 2010 die nächste Sitzung des Koordinationsgremiums an.