

Die Corona-Krise – ein Katalysator für Korruption?

Positionspapier von Transparency Deutschland

Wir erleben derzeit nicht nur eine weltweite Gesundheitskrise, sondern neben der wirtschaftlichen auch eine gesellschaftspolitische Krise. Politische Entscheidungsträgerinnen und –träger auf Bundes- und Landesebene standen in den letzten Monaten vor der Herausforderung, oft unter großem Zeitdruck, Ungewissheit und erheblich gesteigener Arbeitsbelastung weitreichende Entscheidungen zu treffen. In Zeiten von Corona müssen diese Entscheidungen gleichzeitig besonders nachvollziehbar und transparent sein, damit die Bevölkerung die weitreichenden Maßnahmen zur Einschränkung des öffentlichen Lebens mitträgt. Sonst gerät die Integrität politischer Prozesse und somit auch das Vertrauen der Bevölkerung in das politische System in Gefahr.

Gleichzeitig befinden wir uns in einem krisenbedingten Ausnahmezustand, der es notwendig macht, Standardprozesse zu verlassen, und verschlankte Entscheidungswege erfordert. Einige potentiell ohnehin besonders korruptionsanfällige Bereiche, wie die Vergabe öffentlicher Aufträge und Fördermittel und das Gesundheitswesen, werden gerade einem Stresstest unterzogen.

Trotz allen Handlungsdrucks sollten Korruptionsrisiken im Kontext der Corona-Pandemie möglichst wirksam bekämpft werden. Um in dieser Situation systemischen Fehlentwicklungen und Machtmissbrauch vorzubeugen, muss an kritischen Stellen die Integrität des Systems durch Transparenz und Kontrolle gesichert werden.

Transparency Deutschland hat daher Risikobereiche und Handlungsfelder identifiziert, die in der Corona-Krise besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.



Gesundheitswesen und Wissenschaft unter Druck

In der Krise wächst der Druck auf die Ressourcen des Gesundheitswesens enorm, gleichzeitig fließt viel Geld in das System. Noch nie wurde anlässlich einer Pandemie weltweit so viel Geld ins Gesundheitssystem gepumpt: Beispielsweise kamen bei einer EU-Geberkonferenz am 4. Mai 2020,4 Mrd. Euro zusammen, um die Entwicklung eines Impfstoffs gegen das neuartige Corona-Virus zu fördern. Zusätzlich sollen weitere 750 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden, um innerhalb Deutschlands Studien und Produktionskapazitäten zu fördern.

Einerseits sollen Unternehmen zügig Geräte und Medikamente – allen voran Impfstoff – für die Bürgerinnen und Bürger bereitstellen; andererseits müssen politische Entscheidungsträgerinnen und -träger unter Zeitdruck über notwendige Maßnahmen im komplexen Gesundheitsbereich entscheiden. Hierdurch können Interessenkonflikte und Korruptionsgefahren entstehen, die benannt und angegangen werden müssen.

Vor diesem Hintergrund fordert Transparency Deutschland:

- Transparenz bei der Verteilung von Geldern

Die Bundesregierung muss klare, transparente Kriterien für die Förderung von Forschung zu beziehungsweise Entwicklung und Herstellung von medizinischen Produkten entwickeln und

veröffentlichen. Darüber hinaus muss eine effektive Kontrolle stattfinden, ob die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß verwendet werden.

- **Transparenz bei klinischen Studien und fairer Zugang zu Medikamenten**

Die Entwicklung eines Impfstoffs muss eine transparente und gemeinschaftliche Anstrengung sein, kein geheimer Wettbewerb. Wir begrüßen, dass die Forschung zum Coronavirus in den letzten Wochen immer offener, transparenter und kollaborativer geworden ist. Forschungsergebnisse und klinische Studien müssen vollständig transparent und für alle im Deutschen Register Klinischer Studien (DRKS) zugänglich gemacht werden. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass mit öffentlichen Geldern finanzierte Tests und Impfstoffe flächendeckend verfügbar und bezahlbar sind.

- **die Offenlegung möglicher Interessenkonflikte**

Die Interessen der für die Entscheidungsfindung der Bundesregierung herangezogenen Expertinnen und Experten aus dem Gesundheits- und Wissenschaftsbereich müssen durch öffentlich zugängliche Interessenregister dargelegt werden, um die Unabhängigkeit von Empfehlungen nachvollziehen zu können. Bei der Schweinegrippe-Pandemie waren wissenschaftliche Beraterinnen und Berater der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gleichzeitig für Pharmafirmen tätig, die an der Pandemie verdient haben. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, müssen Beraterinnen und Berater der WHO mittlerweile ihre Einnahmen und Verbindungen offenlegen.

- **Transparente Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft**

Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft müssen transparent sein, um die Unabhängigkeit der Forschung beurteilen zu können. Nur damit kann unterschieden werden, was im Interesse der Auftraggeber und was im Interesse der Allgemeinheit erforscht wird.

- **ein transparentes Beschaffungswesen**

Die Vergabe im Gesundheitsbereich generell muss einheitlich und transparent geregelt sein, um freie und faire Prozesse zu sichern und Preismanipulation, Absprachen und Gefälligkeiten zu vermeiden.

Intransparenter Lobbyismus und demokratische Verfahren

Vertrauen in die politischen Akteure und nachvollziehbare Entscheidungen sind gerade in Krisenzeiten eine Grundvoraussetzung für die Akzeptanz der beschlossenen Maßnahmen. Ob Wirtschaftsverbände, die Automobilindustrie oder die Agrarlobby – viele Akteure haben in den letzten Wochen Unterstützung seitens der Politik eingefordert. Nicht immer ist zu trennen, was tatsächlich der durch die Krise verursachten Not geschuldet ist. Rasch verabschiedete Maßnahmenpakete und mangelnde Transparenz bergen Risiken einseitiger Einflussnahme. Dies kann zu unberechtigten Subventionen oder mangelnder Sorgfalt bei der Bestellung und Vergabe von Waren und Aufträgen führen.

Transparency Deutschland fordert daher jetzt erst recht ein verpflichtendes Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage und erweiterte Offenlegungspflichten für Interessenkonflikte in Legislative und Exekutive. Denn: Gerade bei unter Zeitdruck getroffenen Entscheidungen muss es eine Möglichkeit geben, auch im Nachhinein überprüfen zu können, ob es illegitime Versuche der Einflussnahme gegeben hat.

Der Exekutive wird in Krisenzeiten eine außerordentliche Machtfülle zugestanden – etwa im Rahmen der Änderungen am Infektionsschutzgesetz – und der Parlamentsvorbehalt weitgehend eingeschränkt. Um Leben zu retten und das Gesundheitssystem vor dem Kollaps zu

bewahren, mögen rasches Handeln und drastische Eingriffe in unser demokratisches System in Extremfällen unausweichlich sein. Aber auch in Ausnahmesituationen müssen Rechtsstaatlichkeit, parlamentarische Aufsicht und unabhängige gerichtliche Kontrolle gewährleistet sein. Daher müssen Sondervollmachten zur Grundrechtseinschränkung im Verordnungsweg zeitlich erheblich kürzer als für ein Jahr befristet sein, wie dies das Infektionsschutzgesetz nun vorsieht. Politische Entscheidungen mit Grundrechtsrelevanz, wie Demonstrations-, Berufs- und Meinungsfreiheit, Unverletzlichkeit der Wohnung und Eigentumsfreiheit sind zügig immer wieder der parlamentarischen Behandlung zuzuführen.

Staatshilfe bei verantwortungsvollem Handeln von Unternehmen

Die Wirtschaft wird derzeit mit mehreren Hundert Milliarden unterstützt, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise abzufedern und Existenzen zu sichern. Für Staatsbeteiligungen und „Rekapitalisierungsmaßnahmen“ sind derzeit insgesamt 100 Milliarden Euro im Wirtschaftsstabilisierungsfonds vorgesehen. Bei der hohen Geschwindigkeit der Prozesse und dem Umfang der finanziellen Zuschüsse entstehen auch Korruptionsrisiken. Daher muss einerseits sichergestellt werden, dass Steuergelder nicht missbraucht werden und andererseits, dass die Unternehmen sich mit der Annahme der Steuergelder zu verantwortlichem Handeln verpflichten. Neben Antikorruptionsmaßnahmen gehören menschenrechts-, sozial- und umweltverantwortliche Sorgfaltspflichten zu einer verantwortungsvollen Unternehmensführung.

Transparency Deutschland fordert daher von der Bundesregierung, Staatshilfen an klare Auflagen zu binden; Kredite und Staatsbeteiligungen müssen mit Antikorruptionsauflagen gegen missbräuchliche Verwendung versehen werden. Außerdem sollten Unternehmen, die in Schattenfinanzzentren operieren, keine öffentlichen Gelder erhalten. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass der enorme Einsatz von Steuergeldern wie bei der Lufthansa und dem Biotech-Unternehmen CureVac an klare Rahmenbedingungen für verantwortungsvolles Handeln geknüpft sind.

Darüber hinaus dürfen die Vorhaben der Bundesregierung hinsichtlich der Unternehmensverantwortung wie das geplante Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft in Zeiten der Krise nicht auf die lange Bank geschoben werden. Der verantwortungsvolle Umgang der deutschen Wirtschaft mit ihren Lieferketten, ist bei der Wiederbelebung des globalen Handels auf Grundlage zukunftsgerichteter Nachhaltigkeitsprinzipien, essentiell. Daher darf das Projekt eines Lieferkettengesetzes nicht weiter aufgeschoben werden. Während sich bereits viele Unternehmen für verbindliche Lieferketten aussprechen und sich einer nachhaltigen Unternehmensstrategie verpflichten, greift der aktuelle Ruf nach einem „Belastungsmoratorium“ vor diesem Hintergrund zu kurz. Es wird übersehen, dass verantwortliches Handeln sich insbesondere für die Unternehmen selbst und die Verlässlichkeit ihrer Partner in den globalen Lieferketten auszahlt.

Transparente Vergabe in Kommunen

Insbesondere auf kommunaler Ebene ist der Vergabebereich korruptionsanfällig, wie die Kriminalstatistiken immer wieder belegen. Regelungen zur Beschaffung von Schutzausrüstung wurden erheblich gelockert, Schwellenwerte bei der freihändigen Vergabe nach oben verschoben oder ganz aufgehoben. Die „Corona-Vergaben“ funktionieren insgesamt schneller und ohne umfangreiche Prüfung, was Betrug erleichtert. Vor diesem Hintergrund befürchten kommunale Antikorruptionsbeauftragte auch, dass Abhängigkeiten zu einzelnen Unternehmen entstehen könnten, die in der Notsituation eine erhöhte Spendenbereitschaft zeigen.

Transparency Deutschland fordert transparente Verfahren, klare Regelungen und eine umfassende Dokumentation bei der Annahme von Spenden und Sponsoring. In der kommunalen Entscheidungsfindung finden aufgrund der aktuellen Situation vermehrt „Dringlichkeitsentscheide“ statt ordentlicher Gremiensitzungen statt. Auch ist die Arbeit der Antikorruptionsbeauftragten durch mangelnde technische Ausrüstung im Homeoffice stark eingeschränkt. Die kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen mit diesen Herausforderungen – insbesondere im Homeoffice – nicht alleine gelassen werden. Antikorruption ist eine Führungsaufgabe und muss von oben priorisiert werden. Gerade in Krisensituation müssen Gelder dort ankommen, wo sie wirklich benötigt werden.

Recht auf Informationsfreiheit

In der aktuellen Situation wäre die unmittelbare, proaktive Veröffentlichung von Corona-bezogenen Dokumenten ein positives Signal und ein erster wichtiger Schritt, um Verwaltungshandeln transparenter zu machen. Die durch den Lockdown forcierte und im Konjunkturprogramm sehr gezielt geförderte Digitalisierung muss damit einhergehen, mehr Transparenz in allen öffentlichen Belangen zu schaffen.

Transparency Deutschland fordert, bestehende Informationsfreiheitsgesetze auf Bundes- und Landesebene zu Transparenzgesetzen weiterzuentwickeln und dem Recht auf Information Verfassungsrang beizumessen.

Das Recht auf Informationsfreiheit darf gerade in Corona-Zeiten nicht eingeschränkt werden. Vor diesem Hintergrund ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, dass das niedersächsische Justizministerium Erlasse, die die Unabhängigkeit der Justiz betreffen, unter Verschluss halten wollte.

Schutz von Hinweisgebern

Mit Blick auf Staatshilfen und den Handlungsdruck auf das Gesundheitswesen sowie die medizinische Forschung ist der Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern wichtiger denn je. Bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen und anderen Straftaten sind diese unverzichtbar – es braucht engagierte Bürgerinnen und Bürger, die Machtmissbrauch und Fehlverhalten ans Licht bringen.

Politische Entscheidungen im Ausnahmezustand bergen die Gefahr, demokratische Kontrollen zu übergehen. Hinweisgeber können daher eine bedeutende Rolle als demokratisches Korrektiv spielen. Doch wer in Deutschland im Arbeitskontext Straftaten, Fehlverhalten und Missstände meldet, ist Repressalien durch den Arbeitgeber fast schutzlos ausgeliefert. Daher fordert Transparency Deutschland ein umfassendes Gesetz zum Hinweisgeberschutz auf Basis der vorliegenden EU-Richtlinie, die auf deutsche Rechtsbereiche ausgeweitet werden muss.

Korruptionsprävention auch im Sport

Der starke Lobbyeinfluss des Fußballs auf wichtige politische Entscheider hat dazu geführt, dass die Fußball-Bundesliga als erste große Liga weltweit wieder den Spielbetrieb aufnehmen durfte. Eine der Folgen davon ist, dass sich Wettanbieter und Glücksspieler mangels

sonstiger Angebote auf den deutschen Wettmarkt konzentrierten. Da auch Kriminelle ihr Vorgehen an die Einschränkungen aufgrund der Pandemie anpassen, war mit einem erhöhten Risiko der Nutzung von Insiderinformationen und von Spielmanipulationen zu rechnen.

Sportwetten sind ein Milliardengeschäft und die Manipulation von Wettkämpfen, unter anderem um Geld zu waschen, ist in den vergangenen Jahren zu einem weltweit verbreiteten Phänomen der organisierten Kriminalität geworden. Gerade die 3. Liga ist angesichts der geringeren Spielergelälter potentiell korruptionsanfällig.

Transparente Vergabe in der Entwicklungszusammenarbeit

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird mit zusätzlichen drei Milliarden unterstützt, um seine weltweiten Corona-Sofortmaßnahmen zur Stärkung der Versorgungsstrukturen und Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung in Entwicklungs- und Schwellenländern zügig umzusetzen. Durch die internationale Krisenlage und den zeitlichen Druck entsteht eine erhöhte Korruptionsgefahr. Transparency Deutschland fordert daher gezielte Antikorruptionsmaßnahmen, Transparenz, unabhängige Kontrollinstanzen sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen.



Alle gesellschaftlichen Bereiche können Einfallstore bieten, die Korruption befördern. Korruption verursacht nicht nur materielle Schäden, sondern untergräbt auch das Fundament einer Gesellschaft.

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen leiden enorm unter den Corona-bedingten finanziellen Einbußen. Es besteht die Gefahr einer dauerhaften Schwächung der Zivilgesellschaft, die meist nicht als systemrelevant wahrgenommen und bei der Verteilung von Staatshilfen benachteiligt wird. Für unsere Demokratie ist eine starke und lebendige Zivilgesellschaft unverzichtbar. Eine besondere Aufgabe fällt den Medien in der Post-Corona-Zeit zu: Die Aufhebung aller Einschränkungen der Freiheitsrechte muss intensiv medial begleitet und verfolgt werden.

Wir können die Corona-Krise als eine Weichenstellung für eine umfassende gesellschaftliche Transformation begreifen. Korruption verschlingt Milliarden, die weltweit für soziale Investitionen fehlen. Antikorruption und Rechtsstaatlichkeit müssen im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung stärker einbezogen werden. Das Momentum nutzen heißt, Korruptionsprävention und verantwortliche Führungsgrundsätze in öffentlichen, unternehmerischen und zivilgesellschaftlichen Organisationen nachhaltig zu verankern. Diese neue Herausforderung bietet ein Gelegenheitsfenster für Veränderungen, die von grundlegender Bedeutung für das Vertrauen in Politik und Verwaltung, für Anstand und Fairness in der Wirtschaft und für den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt sind.

Stand: Juni 2020