

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44 | 10119 Berlin

Herrn Alexander Salomon MdL
Vorsitzender der Enquetekommission
„Krisenfeste Gesellschaft“
Landtag von Baden-Württemberg
Konrad-Adenauer-Str. 3
70173 Stuttgart

Siegfried Gergs & Prof. Dr. Dr. Jürgen Louis
Regionalgruppenleitung Baden-Württemberg
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel.: +49 30 549898-0
E-Mail: rg-bw@transparency.de
www.transparency.de

**Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“
Drucksache 17/1816 vom 07.02.2022
hier: Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V.**

Stuttgart, den 5. Februar 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Salomon,
Sehr geehrte Mitglieder der Enquetekommission,

die Regionalgruppe Baden-Württemberg ist eingeladen, zu den Themenfeldern aus dem der Arbeit der Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“ zugrundeliegenden Einsetzungsbeschluss (Drucksache 17/1816 vom 07.02.2022) Stellung zu nehmen. Hierfür bedanken wir uns. Gerne geben wir unsere Einschätzung dazu ab, welche Maßnahmen notwendig sind, um das baden-württembergische Gemeinwesen resilienter und krisenfester zu gestalten:

Grundsätzliches

Wir sind davon überzeugt, dass die Korruptionsverhütung ein zentraler Baustein ist, um die Resilienz der Gesellschaft zu stärken. Denn Korruption führt u.a. zu Machtmissbrauch, Betrug und der Fehlallokation von Mitteln, wodurch Krisen nicht effektiv bekämpft werden können.

In der Zukunft müssen wir mit Krisen rechnen, die sich heute bereits abzeichnen – wie beispielsweise die Klimakrise oder geopolitische Krisen – und vor allem mit Krisen, die uns unerwartet herausfordern werden. Politische Entscheidungsträgerinnen und –träger auf Bundes- und Landesebene stehen dann immer wieder vor der Herausforderung, oft unter großem Zeitdruck, Ungewissheit und erheblich gesteigener Arbeitsbelastung weitreichende Entscheidungen zu treffen. In Krisenzeiten 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.

Krisensituationen ist die Gefahr immanent, dass Akteure aus Wirtschaft und Politik die Lage ausnutzen, um sich persönlich zu bereichern (wie z.B. bei der "Maskenaffäre" und dem Betrug mit fiktiven Testzentren während der Corona-Pandemie). Die verschwendeten öffentlichen Gelder fehlen dann bei der Bekämpfung der Krise. Die besten Ideen für die Krisenbewältigung nützen am Ende nichts, wenn die Finanzmittel für deren Umsetzung erschöpft sind.

Wir geraten immer wieder 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 dann einem Stresstest unterzogen. Der Abbau von Bürokratie darf nicht dazu führen, dass der Staat die Kontrolle darüber verliert, wie öffentliche Gelder verwendet werden.

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

Transparency Deutschland hat für die im Einsetzungsbeschluss genannten vier Handlungsfelder im Einzelnen Empfehlungen entwickelt, die geeignet sind, unser Gemeinwesen krisenfester aufzustellen:

I. Gesundheitsvorsorge

In der Krise wächst der Druck auf die Ressourcen des Gesundheitswesens enorm, gleichzeitig fließt viel Geld in das System. Anlässlich der Corona-Pandemie wurde weltweit so viel Geld in das Gesundheitssystem gepumpt wie nie zuvor.

Einerseits sollten Unternehmen zügig Geräte, Schutzausrüstung und Medikamente für die Bürgerinnen und Bürger bereitstellen; aus diesem Grund mussten politische Entscheidungsträgerinnen und -träger unter Zeitdruck über notwendige Maßnahmen im komplexen Gesundheitsbereich entscheiden.

Rasch verabschiedete Maßnahmenpakete und mangelnde Transparenz bergen Risiken einseitiger Einflussnahme durch einflussreiche Lobbyorganisationen. Dies kann zu unberechtigten Subventionen oder mangelnder Sorgfalt bei der Bestellung und Vergabe von Waren und Aufträgen führen.

Vor diesem Hintergrund schlägt Transparency Deutschland vor:

1. Transparenz bei der Verteilung von Geldern

Es sollen klare, transparente Kriterien für die Förderung von Forschung beziehungsweise Entwicklung und Herstellung von medizinischen Produkten entwickelt und veröffentlicht werden. Darüber hinaus muss eine effektive Kontrolle stattfinden, ob die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß verwendet werden.

2. Transparenz bei klinischen Studien und fairer Zugang zu Medikamenten

Die Entwicklung eines Medikaments muss eine transparente und gemeinschaftliche Anstrengung sein, kein geheimer Wettbewerb. Wir begrüßen, dass die Forschung zum Impfstoff gegen das Corona-Virus zuletzt 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.

3. *Offenlegung möglicher Interessenkonflikte*

Die Interessen der für die Entscheidungsfindung der 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.

4. *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.

5. *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 Lasten des Gemeinwohls und der anderen Wettbewerbsteilnehmer zu vermeiden. Auch in Krisenzeiten muss der Wettbewerb aufrechterhalten werden. Das sind wir den Unternehmen, die sonst nicht zum Zuge kommen, schuldig.

II. Staatliche Krisenvorsorge Früherkennung und Bekämpfung von Krisen unter Einbeziehung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft

Um „eine angemessene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen“ (Ziffer 2f des Einsetzungsbeschlusses), verweisen wir auf die folgende Ziffer III.

III. Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen und Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Im Einsetzungsbeschluss ist davon die Rede, dass „Neben der Kompetenz, mit Veränderungen umzugehen, der niedrigschwellige Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen und Informationen [...] aufzubauen ist.“

In der Tat wäre im Lauf der Corona-Pandemie die unmittelbare, proaktive Veröffentlichung von Corona-bezogenen Dokumenten ein positives Signal gewesen, um Verwaltungshandeln transparenter und bürgernäher zu machen und das Vertrauen in getroffene Entscheidungen zu stärken. Die durch den Lockdown forcierte und im Konjunkturprogramm sehr gezielt geförderte Digitalisierung muss jetzt weiterentwickelt werden. Die digitale Technik kann durch Effizienz- und Transparenzgewinne zu einem Verbündeten sowohl der Bürgerschaft als auch ihrer Verwaltung werden.

Mit dieser weiteren Digitalisierung der Verwaltung soll der Aufbau eines Transparenzportals Hand in Hand gehen. Das Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) soll zu einem Transparenzgesetz weiterentwickelt werden. Dafür setzt sich Transparency Deutschland seit vielen Jahren ein.

IV. Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft und Nutzung ihrer Potentiale zur Krisenvorsorge und Krisenbewältigung

Im Einsetzungsbeschluss steht in der Einleitung zu Ziffer 4: „Die globale Dimension der Pandemie verdeutlichte, wie vernetzt moderne Gesellschaften sind und wie grundlegend Kontinente überspannende Kausalketten als Merkmal einer globalisierten Welt gesundheitliche, ökonomische – aber auch ökologische – Risiken nach sich ziehen.“ Diese Risiken werden u.a. durch Interessenkonflikte, Missbrauch öffentlicher Ressourcen, bevorzugte Informationen und Lobbyismus verursacht. Die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft gegen diese Formen der modernen Korruption soll gestärkt werden. Korruption schwächt die Wirtschaft, weil die damit einhergehende Wettbewerbsverzerrung nicht nur zu schlechter Qualität und überhöhten Preisen, sondern auch zur Benachteiligung vieler, nicht beteiligter Unternehmen führt. Um den Wettbewerb aufrecht zu erhalten, dürfen Politiker nicht nur einzelnen wenigen Unternehmen Aufträge verschaffen.

Transparency Deutschland fordert daher erweiterte Offenlegungspflichten für die Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg entsprechend dem auf Bundesebene seit dem 19.10.2021 geltenden Abgeordnetengesetz. Um das Vertrauen in die repräsentative Demokratie zu stärken und die Integrität des Mandats zu gewährleisten, müssen Abgeordnete frei von Interessenkonflikten sein, die mit der Unabhängigkeit ihres Mandats nicht vereinbar sind. Ferner soll gewährleistet werden, dass das Mandat im Mittelpunkt der Tätigkeit steht. Die Abgeordneten sind den Wählern und Steuerzahlern eine entsprechende Rechenschaft schuldig.

Dafür braucht es Regeln. Unter dem Druck schwerwiegender Verfehlungen im Rahmen der Beschaffung von Masken und Test-Kits wurden auf Bundesebene und in Bayern umfassende Reformen der Regeln für Abgeordnete erlassen. Baden-Württemberg ist aber neben Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen immer noch das einzige Flächenland, in dem die Abgeordneten nicht einmal die Höhe ihrer Nebeneinkünfte veröffentlichen müssen.

Transparente Vergabe in Kommunen

Insbesondere auf kommunaler Ebene ist der Vergabebereich korruptionsanfällig, wie das Bundeslagebild Korruption des BKA immer wieder belegt. Regelungen zur Beschaffung von Schutzausrüstung wurden erheblich gelockert, Schwellenwerte bei der freihändigen Vergabe nach oben verschoben oder ganz aufgehoben. Die „Corona-Vergaben“ funktionierten insgesamt schneller aber ohne umfangreiche Prüfung, was Betrug und unverhältnismäßige Masken-Geschäfte erleichtert hat.

Wir schlagen die Weiterentwicklung der geltenden VwV Korruptionsverhütung und -bekämpfung zu einem Antikorruptionsgesetz vor. Mit einem ganzheitlichen Bekämpfungsansatz sollen

die Regelungen für die gesamte öffentliche Verwaltung in Baden-Württemberg gebündelt werden. Außerdem plädieren wir für die Einrichtung einer zentralen Compliance-Stelle für die öffentliche Verwaltung in Baden-Württemberg.

In der Wirtschaft und gerade in den Konzernen ist das Thema „Compliance“ bereits heute fester Bestandteil der Unternehmensführung. Compliance wird dabei nicht nur auf Korruptionsvorbeugung reduziert, sondern allumfassend als regelkonformes Verhalten verstanden. Damit werden auch legale, aber nicht erwünschte Verhaltensweisen erfasst, so dass auch „Unternehmensethik“ in diesen Bereich fällt. In der Strafverfolgungspraxis wird immer wieder deutlich, dass oft noch zu wenig Sensibilität in der Verwaltung für die Themen „Anfüttern“ und „Klimapflege“ besteht.

Es stellt sich die Frage, warum ein solches Instrumentarium nicht auch von den Bundesländern in meist noch personalstärkeren Landesverwaltungen eingesetzt wird. Eine zentrale Compliance-Stelle wäre nach hiesiger Auffassung zukunftsweisend, einmalig in Deutschland, ein enormer Fortschritt bei der Korruptionsbekämpfung, eine Hilfe für Hinweisgeber, eine Entlastung für die Justiz- und Polizeibehörden und nicht zuletzt ein großer Schritt hin zu einer modernen, bürgernahen und krisenfesten Landesverwaltung.

Wir hoffen, dass unsere Stellungnahme einen Beitrag zur Erarbeitung von Handlungsempfehlungen leisten kann – mit dem Ziel, das baden-württembergische Gemeinwesen resilienter und krisenfester aufzustellen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Siegfried Gergs

gez.

Prof. Dr. Dr. Jürgen Louis

gez.

Dr. Konstantin Mey