

Straßburg, 15 April 2020

Greco(2020)4

Korruptionsrisiken und nützliche rechtliche Hinweise im Zusammenhang mit COVID-19

Herausgegeben von Mr Marin Mrčela, GRECO Präsident

Einleitung

Obwohl Länder unverkennbar mit einer Ausnahmesituation, und dadurch einer Konzentration von Befugnissen und Abweichungen von Grundrechten und -freiheiten, konfrontiert sind und große Geldbeträge zur Linderung der Krise (jetzt und in naher Zukunft) in die Wirtschaft fließen lassen, sollten Korruptionsrisiken nicht unterschätzt werden. Es ist daher wichtig, dass die Korruptionsbekämpfung in allen COVID-19 und generell pandemiebezogenen Prozessen optimiert wird.

GRECO hat immer wieder spezifische Instrumente zur Korruptionsbekämpfung und Governance empfohlen. Dazu gehören Transparenz, Kontrolle und Rechenschaftspflicht. In einer Zeit außergewöhnlicher Umstände aufgrund der Pandemie sind diese Instrumente wichtiger denn je. Sie sind sowohl auf zentraler Ebene als auch auf lokaler Ebene im Rahmen jeglicher Form von Befugnisübertragung relevant.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere das Strafrechts¹ und das Zivilrechtsübereinkommen² über Korruption des Europarates, sowie die 20 Leitprinzipien für die Korruptionsbekämpfung und andere Antikorruptionsstandards des Europarates von Bedeutung. Die Evaluierungen von GRECO zur Korruptionsprävention in der Legislative, Exekutive und Judikative sollten ebenfalls berücksichtigt werden. Transparenz im öffentlichen Sektor ist eines der wichtigsten Mittel zur Verhinderung jeder Form von Korruption. Die Notwendigkeit regelmäßiger und zuverlässiger Informationen von öffentlichen Einrichtungen ist in Zeiten des Notstandes von entscheidender Bedeutung.

Bestechung im Gesundheitswesen führt zu einem Preisanstieg und gleichzeitig geringerer Qualität von medizinischen Dienstleistungen. Dies führt zu einem ungleichen Zugang zu medizinischer Versorgung, insbesondere für schutzbedürftigere Personen. Es untergräbt auch das Vertrauen der Patienten in die Gesundheitsdienste und kann Personen ernsthaften Schaden zufügen (z. B. durch die Verwendung unzureichender medizinischer Produkte). Darüber hinaus verzerrt es den Wettbewerb und hat schwerwiegende finanzielle Folgen für das Gesundheitswesen und damit für den Staatshaushalt.

¹ Siehe: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

² Siehe: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Länder, die dies noch nicht getan haben, werden aufgefordert, dieses Übereinkommen so bald wie möglich zu unterzeichnen und / oder zu ratifizieren.

Der COVID-19-Ausbruch erhöht das Korruptionsrisiko. Der Gesundheitssektor ist besonders gefährdet, aufgrund des unmittelbaren Bedarfs an medizinischer Versorgung (und damit der Vereinfachung der Beschaffungsvorschriften), der überfüllten medizinischen Einrichtungen und des überlasteten medizinischen Personals.

Verschiedene Arten von Korruption im Gesundheitssektor umfassen, sind aber nicht beschränkt auf, das Beschaffungssystem, Bestechung bei medizinischen Dienstleistungen, Korruption in der Forschung und Entwicklung neuer Produkte, einschließlich Interessenskonflikten und der Rolle der Lobbyarbeit, und COVID-19-bezogener Betrug. Ein relevantes Problem ist die Aufsicht, und damit der Schutz, von Whistleblowern im Gesundheitssektor. Schließlich ist auch der Privatsektor erheblichen Korruptionsrisiken ausgesetzt. Dieses Dokument befasst sich der Reihe nach mit den oben genannten Problemen.

(i) Beschaffungssysteme

Leitprinzip 14 der 20 Leitprinzipien für die Korruptionsbekämpfung³ fordert die GRECO-Mitgliedstaaten auf, angemessene transparente Verfahren für das öffentliche Beschaffungswesen zu verabschieden, die einen fairen Wettbewerb fördern und korrupte Personen abschrecken. Das Zivilrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption verpflichtet die Vertragsstaaten wirksame Rechtsbehelfe für natürliche und juristische Personen, die infolge von Korruptionshandlungen Schaden erlitten haben, zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Rechte und Interessen verteidigen können, einschließlich der Möglichkeit des Schadensersatzes.

Regierungen auf der ganzen Welt erlassen als Reaktion auf COVID-19 Gesetze, um sicherzustellen, dass ihre Gesundheitssysteme ordnungsgemäß ausgestattet sind. Zwar ist die Notfallgesetzgebung für die Beschaffung wesentlicher medizinischer Versorgung zeiteffizient, sie kann jedoch zu einer Abschwächung der notwendigen Kontrollmechanismen („Checks and Balances“) der öffentlichen Ausgaben führen. Beschaffungssysteme können auch zu anfälligen Zielen für Lobbyisten werden.

GRECO hat die Notwendigkeit einer systematischeren Analyse der Korruptionssektoren erkannt. Dies schließt öffentliche Beschaffungssysteme im Gesundheitswesen ein. Mehr Transparenz ist der Schlüssel zur Verhinderung von Korruption. Es sollte den Beschaffungsbeamten untersagt werden, von Unternehmen mit Verträgen mit den Aufsichts- oder Kontrollbeamten beschäftigt zu werden.

(ii) Bestechung bei medizinischen Dienstleistungen

Korruptionsrisiken können ein großes Problem für Krankenhäuser und andere medizinische oder ähnliche Strukturen sein, die mit COVID-19 zu kämpfen haben, da sie mit Personal- und Ausrüstungsmangel konfrontiert sind. Angesichts konkurrierender Bedürfnisse und Notfälle kann Korruption Teil der Gleichung werden und den Betroffenen und der Gesellschaft insgesamt Schaden zufügen. Es sei daran erinnert, dass das Strafrechtsübereinkommen für Korruption des Europarates die Vertragsstaaten verpflichtet, aktive und passive Bestechung im privaten Sektor zu kriminalisieren (Artikel 7-8), und auch private Gesundheitsdienstleister erfasst. Darüber hinaus hat dieses Übereinkommen die Bestimmungen

³ Resolution des Ministerkomitees CM / Res (97) 24 zu den zwanzig Leitprinzipien für die Bekämpfung der Korruption, angenommen am 6. November 1997.

zur Kriminalisierung der Bestechung von Angehörigen der Gesundheitsberufe und von Personen, die für den Privatsektor im Zusammenhang mit dem Handel mit menschlichen Organen arbeiten, inspiriert.⁴

Bestechung in kleinem Maßstab ist auch ein Problem, das im Zusammenhang mit der Pandemie erneut aufgetreten ist (für den Zugang oder den vorrangigen Zugang zu medizinischen Dienstleistungen, Tests und Geräte, die Sammlung und Bestattung von Körpern, die Umgehung von Quarantäneregeln etc.), selbst in Ländern, in denen dies sehr ungewöhnlich war. In diesem Zusammenhang werden die Länder an die relevanten Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens über Korruption, das Leitprinzip 2 zur Kriminalisierung nationaler und internationaler Korruption sowie an die Ergebnisse der dritten Bewertungsrunde von GRECO zur Korruptionsbekämpfung erinnert, die besonders relevant sind.

Abschließend sei daran erinnert, dass die Resolution 1946 (2013) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zum Thema „Gleicher Zugang zur Gesundheitsversorgung“ die Mitgliedstaaten auffordert, in enger Zusammenarbeit mit der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption im Gesundheitssektor einzuführen.⁵ GRECO ist bereit, seine Mitglieder in dieser Hinsicht zu unterstützen, auch durch seine kürzlich entwickelten Beratungsinstrumente.

(iii) Korruption in der Forschung und Entwicklung neuer Produkte

Ein weiterer korruptionsanfälliger Prozess sind Investitionen in Forschung und Entwicklung von Arzneimitteln sowie Impfungen gegen COVID-19. Forscher und Wissenschaftler bereiten sich auf die Entwicklung von Medikamenten und Impfstoffen gegen COVID-19 vor. Große Geldbeträge werden in Forschung und Entwicklung investiert.

Daher müssten die Kapazitäten, Befugnisse und die öffentliche Rechenschaftspflicht der staatlichen Institutionen, die mit Regulierungs- und Kontrollfunktionen in Bezug auf die Verwaltung öffentlicher Ressourcen betraut sind, erhöht werden.

Das Gleiche gilt für größere Risiken von Interessenkonflikten, wenn gesundheitliche oder wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen, z.B. Vorzugsbehandlung bei der Erbringung von Dienstleistungen für Freunde oder Familienmitglieder, Vetternwirtschaft, Nepotismus und Bevorzugung bei der Einstellung und auch bei der Verwaltung der Beschäftigten im Gesundheitswesen. Hier sind GRECO-Empfehlungen zu leistungsorientierter Einstellung und Beförderung, Arbeitsbedingungen und -mitteln, Verhaltenskodizes und Mechanismen zur Verhinderung von Interessenkonflikten und zur Verbesserung der Integrität relevant.

GRECO hat häufig empfohlen, eine Strategie zur Verbesserung der Integrität und des Managements von Interessenkonflikten in Bezug auf Personen zu entwickeln, die mit Führungsaufgaben betraut sind, unter anderem durch reaktionsschnelle Beratungs-, Überwachungs- und Compliance-Mechanismen. Von Bedeutung ist auch die Empfehlung Nr. R (2000) 10 des Ministerkomitees zu Verhaltenskodizes für Beamte.

⁴ Artikel 7, Absatz 2 and 3 des Übereinkommens des Europarates gegen den Handel mit menschlichen Organen (CETS No. 216).
Siehe: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

⁵ Siehe: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=19991&lang=EN>

In Bezug auf Lobbying sollten sich die Länder an der Empfehlung Nr. R (2017) 2 des Ministerkomitees zur gesetzlichen Regulierung von Lobbying-Aktivitäten im Rahmen öffentlicher Entscheidungen und an dem umfangreichen GRECO-Empfehlungen in diesem Bereich orientieren.⁶ GRECO empfiehlt außerdem sicherzustellen, dass alle Kontakte von Personen, die mit Führungsaufgaben betraut sind, mit Lobbyisten und anderen Dritten, die Einfluss auf Regierungsentscheidungen nehmen möchten, ordnungsgemäß gemeldet und veröffentlicht werden, einschließlich der Kontakte zu gesetzlichen und bevollmächtigten Vertretern von Unternehmen und Interessengruppen. Die Transparenz der Lobbyarbeit ist sowohl in Bezug auf die Entscheidungen der Behörden als auch in Bezug auf die Verbreitung von Informationen im Zusammenhang mit der Pandemie wichtig.

Insiderhandel ist ebenfalls ein Risikobereich und besonders wichtig für diejenigen, die aufgrund ihrer Position Zugang zu privilegierten Informationen haben. Die Empfehlungen von GRECO zur Angabe von Vermögenswerten, Erträgen, Verbindlichkeiten und Interessen sind hier besonders relevant, einschließlich der Notwendigkeit, dass Angaben umfassend, zeitnah und zugänglich sind, um zweifelhafte Vorgänge (z.B. das Abstoßen von Aktien, Investitionen in aufstrebende Industrien während der Pandemie, etc.) zu identifizieren oder unangemessenen Einfluss auf die öffentliche Entscheidungsfindung zu verhindern.

(iv) Risiken von COVID-19-Betrug

Mehrere internationale (wie Interpol und die Financial Action Task Force (FATF)) und nationale (wie FinCen) Stellen haben Warnungen bezüglich Finanzbetrug im Zusammenhang mit COVID-19,⁷ herausgegeben, auch in Bezug auf gefälschte Medizinprodukte. Angesichts der hohen Nachfrage nach Masken und anderen medizinischen Hilfsgütern, die aufgrund der COVID-19-Pandemie nur schwer zu beschaffen sind, ist das Angebot von gefälschten Geschäften, Internetseiten, Social-Media-Konten und E-Mail-Adressen, die behaupten, diese Artikel zu verkaufen, online exponentiell gestiegen. Ahnungslose Opfer haben gesehen, wie ihr Geld in den Händen der beteiligten Kriminellen verschwunden ist. Dieses Geld wird danach gewaschen.

Das MEDICRIME-Übereinkommen⁸ des Europarates verpflichtet Staaten zur Kriminalisierung von:

- Herstellung gefälschter Medizinprodukte;
- Lieferung oder Angebot zur Lieferung und Handel mit gefälschten Medizinprodukten;
- Fälschung von Dokumenten;
- Herstellung, Lagerhaltung für Lieferung, Import, Export, Lieferung, Angebot zur Lieferung oder zum Inverkehrbringen von Arzneimitteln ohne Genehmigung und von Medizinprodukten ohne Einhaltung der Konformitätsanforderungen.

Darüber hinaus bietet die nationale AML/CFT-Risikobewertungsmethode des Europarates ein einzigartiges Instrument zur Minderung von Geldwäscherisiken, auch im Zusammenhang mit Korruption im Gesundheitssektor.

⁶ Zusammengefasst hier: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>

⁷ Siehe insbesondere eine Erklärung des FATF-Präsidenten: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>

⁸ <https://www.coe.int/en/web/medicrime/home>

(v) *Aufsicht und Schutz von Whistleblowern im Gesundheitssektor*

Da die Notstandsgesetzgebung die Macht auf die Exekutive verlagert, ist die Aufsichtsfunktion der anderen Machtzweige (Legislative, Justiz), der Institutionen (Ombudsmann, Antikorruptionsagenturen und andere spezialisierte Stellen, die sich mit Korruption befassen) und der Zivilgesellschaft (z. B. gemeindenahere Reaktionen, Informationsaustausch und Trackingsysteme, die Einrichtung von Hotlines für die öffentliche Berichterstattung, etc.) wesentlich. Medien spielen eine besondere Rolle und tragen wichtige Verantwortung. In diesem Zusammenhang möchte ich auf die Leitlinien für Regierungen zur Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit aufmerksam machen, die der Generalsekretär des Europarates am 8. April 2020 herausgegeben hat.⁹

Von besonderer Bedeutung ist die Notwendigkeit, den Schutz von Personen (Whistleblowern) zu gewährleisten, die einen Korruptionsverdacht melden, unabhängig von den von ihnen gewählten Meldelinien (z. B. direkt an Strafverfolgungsbehörden, an andere öffentliche Stellen oder die Medien, ohne vorher ihre unmittelbaren Vorgesetzten oder die Verwaltungshierarchie zu informieren, zu der sie gehören).

Whistleblowing kann eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der Korruption und grobem Missmanagement im öffentlichen und privaten Sektor, einschließlich des Gesundheitssektors, spielen. Der Europarat erkennt den Wert von Whistleblowing für die Abschreckung und Verhinderung von Fehlverhalten, und die Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht und Transparenz an. Die Staaten sollten sich von der Empfehlung des Ministerkomitees CM/Rec(2014)7 zum Schutz von Whistleblowern¹⁰ sowie von den Empfehlungen von GRECO in diesem Bereich leiten lassen, um in solch kritischen Zeiten ein positives Umfeld für Whistleblower zu schaffen.

(vi) *Der Privatsektor*

Der Privatsektor ist in dieser Krise einem erhöhten Korruptionsrisiko ausgesetzt. Zu diesen Risiken gehören Schmiergelder/Bestechungsgelder, um Prozesse voranzutreiben, die möglicherweise aufgrund von Personalmangel oder der Schließung öffentlicher Ämter ins Stocken geraten sind, die Fälschung von Dokumenten zur Erfüllung der Bedingungen staatlicher Beihilfesysteme für Pandemie-Hilfsmaßnahmen, die Umgehung der Produktzertifizierungsanforderungen und die Nichtzertifizierung von alternativen Lieferketten, Spenden, Mangel an Ressourcen zur Überwachung des Fehlverhaltens einzelner Mitarbeiter, etc.

Für diesen Sektor sollte auf die einschlägigen Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens über Korruption¹¹, Leitprinzip 5 über die Notwendigkeit den Missbrauch juristischer Personen zum Schutz vor Korruption zu verhindern, und auf die Empfehlungen von GRECO an den Privatsektor während seiner 2. Bewertungsrunde verwiesen werden, z.B. zu Rechnungslegung und Abschlussprüfung, Unternehmenshaftungs- und Compliance-Programmen sowie Sorgfaltspflichten.

Während der COVID-19-Krise sind wir mit außergewöhnlichen Umständen konfrontiert. Dies ist und sollte keine Rechtfertigung dafür sein, Antikorruptionsstandards zu umgehen oder aufzugeben. Ganz im

⁹ <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>

¹⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5

¹¹ Siehe insbesondere Artikel 7 und 8.

Gegenteil. Jetzt müssen wir mehr denn je unser Bestes tun, um Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption und anderen unethischen Verhaltensweisen aufrechtzuerhalten und zu verstärken. Das Schlüsselwerkzeug ist Transparenz. Das sind wir unseren Bürgern schuldig, um unseren Kampf gegen COVID-19 glaubwürdig und vertrauenswürdig zu gestalten.

Link: www.coe.int/greco