

Sebastian Wolf
Peter Graeff *Hrsg.*

Corona und Korruption

Gesellschaftswissenschaftliche Analysen

 Springer VS

Corona und Korruption

Sebastian Wolf · Peter Graeff
(Hrsg.)

Corona und Korruption

Gesellschaftswissenschaftliche
Analysen

 Springer VS

Hrsg.
Sebastian Wolf
Medical School Berlin
Berlin, Deutschland

Peter Graeff
Institut für Sozialwissenschaften
Christian-Albrechts-Universität
zu Kiel
Kiel, Deutschland

ISBN 978-3-658-35663-7 ISBN 978-3-658-35664-4 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-35664-4>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Das vorliegende Buch ist die fünfte eigenständige Publikation des Arbeitskreises Korruptionsforschung von Transparency International Deutschland e. V., sieht man von der Neuauflage eines Werks ab. Zuerst erschien eine multidisziplinäre Analyse des Siemens-Korruptionsfalls (Graeff et al., 2009). Es folgte ein Sammelband mit Korruptionsdefinitionen, Konzepten und Forschungsansätzen unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen (Graeff & Grieger, 2012), der einige Jahre später erweitert und überarbeitet neu aufgelegt wurde (Graeff & Rabl, 2019). In einem *special issue* einer englischsprachigen Fachzeitschrift wurden moralische und ethische Dilemmata von Korruption und Korruptionsbekämpfung aufgezeigt und untersucht (Graeff & Wolf, 2016). Eine Sammelbandpublikation, in die auch viele Perspektiven aus der Praxis einfließen, widmete sich der Vermittlung von Kompetenzen und Wissen zur Korruptionsbekämpfung in Lehre, Unterricht und Weiterbildung (Wolf & Graeff, 2018).

Der Ausgangspunkt zu diesem interdisziplinären Band war die globale COVID-19-Pandemie, die seit dem Frühjahr 2020 Milliarden Menschen mehr oder weniger einschneidend betroffen hat. Die Pandemie veränderte nicht nur politische und wirtschaftliche Kontextbedingungen, sie führte auch zu einer Veränderung des berufsbezogenen wie des privaten Umgangs miteinander. Damit veränderte sie möglicherweise auch die

Rahmenbedingungen, unter denen Korruption auftritt, bekämpft und erforscht wird. Ende 2020 wurden zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Praktiker aus den Bereichen Korruptionsforschung und Korruptionsbekämpfung von den Herausgebern direkt mit der Bitte angeschrieben, diese Veränderungen im Rückgriff auf die aktuelle wissenschaftliche Literatur und neuere Daten zu reflektieren. Zusätzlich wurde ein offener *call for papers* über mehrere Email-Listen geschickt und stand auch wochenlang auf der Webseite von Transparency Deutschland. Es gingen fünf Vorschläge für Beiträge ein. Die Herausgeber nahmen alle Vorschläge an bis auf einen, der ihnen thematisch nicht einschlägig erschien. Aufgrund des eher geringen Rücklaufs warben die Herausgeber im Nachgang noch zwei weitere Beiträge direkt ein. Ein ausgewählter Autor musste seine Beteiligung einige Monate später aus persönlichen Gründen absagen. Die Herausgeber haben alle eingereichten Beiträge der Autorinnen und Autoren kritisch geprüft und kommentiert. Manuskripte der Herausgeber wurden von diesen wechselseitig durchgesehen.

Unser Dank gilt zunächst den Autorinnen und Autoren, ohne deren Beteiligung der vorliegende Band nicht zustande gekommen wäre. Sie waren außerdem bereit, ihre Beiträge jeweils zügig zu überarbeiten. Der Verlag Springer VS hat dankenswerterweise erneut in sehr kurzer Zeit und völlig unkompliziert entschieden, dieses Buchprojekt ohne Druckkostenzuschuss zu verwirklichen. Wir sind den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Verlags auch dankbar für die schnelle und professionelle Buchherstellung sowie die gute Zusammenarbeit. Schließlich danken wir Transparency Deutschland für die Unterstützung ohne inhaltliche Einflussnahme.

im August 2021

Sebastian Wolf
Peter Graeff

Literatur

- Graeff, P., & Grieger, J. (Hrsg.). (2012). *Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung*. Nomos.
- Graeff, P., & Rabl, T. (Hrsg.). (2019). *Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung* (2. Aufl.). Nomos.
- Graeff, P., & Wolf, S. (Hrsg.). (2016). Ethical challenges of corrupt practices. Formal and informal conflicts of norms and their moral ramifications. *German Law Journal* (special issue) 17(1), 1–117.
- Graeff, P., Schröder, K., & Wolf, S. (Hrsg.). (2009). *Der Korruptionsfall Siemens. Analysen und praxisnahe Folgerungen des wissenschaftlichen Arbeitskreises von Transparency International Deutschland*. Nomos.
- Wolf, S., & Graeff, P. (Hrsg.). (2018). *Korruptionsbekämpfung vermitteln. Didaktische, ethische und inhaltliche Aspekte in Lehre, Unterricht und Weiterbildung*. Springer VS.

Inhaltsverzeichnis

COVID-19 als Herausforderung für Korruptionsbekämpfung und Korruptionsforschung	1
Sebastian Wolf	
Corona als Türöffner für Korruption? Eine theoretische Diskussion.	19
Sabine Fütterer-Akili	
Die Covid-19-Pandemie aus dem Blickwinkel von Korruptionsvorsorge und Verwaltungskontrolle – eine Standortbestimmung	57
Ingo Sorgatz	
Privilegien begünstigen Korruption auch in der Pandemie.	75
Hans Herbert von Arnim	
Betrug, Korruption und Misswirtschaft in der deutschen Pandemiebekämpfung	85
Sebastian Wolf	
A case study of systemic corruption in the state health bureaucracy	105
Maria Eugenia Trombini, Mario H. Jorge Jr., Elizangela Valarini und Markus Pohlmann	
Korruption und Corona. Mögliche Gemeinsamkeiten zweier Befragungsthemen	155
Franziska Dunkelmann	

Corona und Korruption: eine negative interdisziplinäre Bilanz an der Schwelle eines Paradigmenwechsels.....	177
Peter Graeff	

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Über die Herausgeber

Sebastian Wolf ist Professor für Sozialwissenschaften an der MSB Medical School Berlin. Er koordiniert zusammen mit Peter Graeff den Arbeitskreis Korruptionsforschung von Transparency Deutschland. Seine Forschungsschwerpunkte sind Korruption und Korruptionsbekämpfung, Rechtspolitik, Kleinstaaten, Politische Theologie sowie europäischer Menschenrechtsschutz.

Peter Graeff ist Professor für Soziologie und empirische Sozialforschung an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Er koordiniert zusammen mit Sebastian Wolf den Arbeitskreis Korruptionsforschung von Transparency Deutschland. Seine Forschungsschwerpunkte sind positives und negatives Sozialkapital mit dem Fokus auf Korruption, Vertrauen und Ehrenamt sowie empirische Methodenlehre.

Autorenverzeichnis

Hans Herbert von Arnim ist Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als pensionierter Professor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Seine Forschungsschwerpunkte

sind Politikfinanzierung, Korruptionsbekämpfung, Parlamentsrecht, direkte Demokratie und Wahlrecht.

Email: vonarnim@uni-speyer.de

Franziska Dunkelmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl für Soziologie und Empirische Sozialforschung an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Ihr methodischer Forschungsschwerpunkt liegt auf der Sensitivität bei Erhebungsinhalten. Ihr inhaltlicher Schwerpunkt ist die Sozialkapitalforschung, insbesondere interpersonales und generalisiertes Vertrauen.

E-Mail: fdunkelmann@soziologie.uni-kiel.de

Sabine Fütterer-Akili ist in der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses an der Universität Regensburg tätig und koordiniert die Verbundkollegs Gesundheit und Ökonomie des Bayerischen Wissenschaftsforums (BayWISS). Sie wurde im Fach Politikwissenschaft an der Universität Regensburg promoviert. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Analyse und der Vergleich von Korruption und Antikorruption.

E-Mail: sabine.fuetterer-akili@ur.de

Peter Graeff ist Professor für Soziologie und empirische Sozialforschung an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Er koordiniert zusammen mit Sebastian Wolf den Arbeitskreis Korruptionsforschung von Transparency Deutschland. Seine Forschungsschwerpunkte sind positives und negatives Sozialkapital mit dem Fokus auf Korruption, Vertrauen und Ehrenamt sowie empirische Methodenlehre.

E-Mail: pgraeff@soziologie.uni-kiel.de

Mario H. Jorge Jr. is a lawyer and researcher, member of the Organizational Crime Studies Group at the Max-Weber-Institute for Sociology of Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, and Ph.D. Candidate at the Law Faculty of the Humboldt Universität zu Berlin. He holds a Master of Laws (LL.M.) from Augsburg Universität and a Bachelor of Laws from the Faculdade de Direito de Curitiba with a post-graduate specialization in Corporate Criminal Law from Universidade Positivo. His research foci are the areas of corporate wrongdoing, compliance, and criminology.

Email: mario.jorge@mwi.uni-heidelberg.de

Markus Pohlmann is full professor of Sociology at Max-Weber-Institute of Heidelberg University and currently Fellow of the Marsilius Center for Advanced Studies. Prior to his current position, he was Professor at the Friedrich-Alexander-University in Erlangen, and Research Director of the ISO-Institute in Saarbrücken, Germany. His research areas span organizational sociology, the sociology of management, and economic sociology. Currently, he leads the research groups for Organizational Deviance Studies and International Management Studies.

Email: markus.pohlmann@mwi.uni-heidelberg.de

Ingo Sorgatz Erster Kriminalhauptkommissar und Dipl. Verwaltungswirt (FH), ist langjähriger Experte für Interne Revision und Korruptionsprävention in öffentlichen Institutionen. Dieses Themenfeld umfasst die Initiierung und Umsetzung präventiver Maßnahmen zur Korruptions- und Betrugsbekämpfung ebenso wie die Durchführung interner Prüfungen aus gegebenem Anlass. Ingo Sorgatz ist Trainer und Referent im nationalen wie internationalen Bereich. In den vergangenen Jahren hat er im Rahmen zahlreicher Publikationen aktuelle Fragen aus den Themenfeldern Interne Revision, Korruption und Compliance praxisnah aufgegriffen.

Email: sorgatz@email.de

Maria Eugenia Trombini is Ph.D. candidate at the Max-Weber-Institute for Sociology in Heidelberg University, researcher of the Organizational Crime Studies group and member of the Corporate Crime and Systemic Corruption in Brazil project (DFG – FAPESP). She holds a Bachelor of Law from the Faculty of Law of Curitiba, a Bachelor in Social Sciences and a M.A. in Political Science from the Federal University of Paraná (UFPR), Brazil.

Email: maria.trombini@mwi.uni-heidelberg.de

Elizangela Valarini is a postdoctoral researcher and Assistant Professor at Max-Weber-Institute of Heidelberg University, from where she holds a Master's degree and Ph.D. in Sociology. She is a member of the research group HeiGOS (Heidelberg Research Group for Organization Studies) and coordinates the

research project Corporate Crime and Systemic Corruption in Brazil (funded by DFG – FAPESP). She studied Psychology at the Universidade Estadual de Maringa (UEM), Brazil. Her research areas span organizational sociology, the sociology of management, and economic sociology, and themes related to Brazilian economic and political development.

Email: elizangela.valarini@mwi.uni-heidelberg.de

Sebastian Wolf ist Professor für Sozialwissenschaften an der MSB Medical School Berlin. Er koordiniert zusammen mit Peter Graeff den Arbeitskreis Korruptionsforschung von Transparency Deutschland. Seine Forschungsschwerpunkte sind Korruption und Korruptionsbekämpfung, Rechtspolitik, Kleinstaaten, Politische Theologie sowie europäischer Menschenrechtsschutz.

E-Mail: Sebastian.Wolf@medicalschoo-berlin.de



COVID-19 als Herausforderung für Korruptionsbekämpfung und Korruptionsforschung

Sebastian Wolf

1 Einleitung

Nach Ansicht von Norbert Frei (2020) hat sich die Geschichtswissenschaft „unter dem Eindruck von Corona eingestehen müssen, dass sie zum Thema Pandemie bislang nicht viel zu bieten hat“. Ähnliches gilt wohl für die interdisziplinäre Korruptionsforschung, auch wenn es bereits vereinzelt einschlägige Erkenntnisse aus anderen überregionalen Seuchenergebnissen gibt, etwa der Ebola-Pandemie 2013–2016 in West-Afrika (Steingrüber et al., 2020, S. 4). Außenstehenden mag die Frage nach Zusammenhängen zwischen Korruptionsphänomenen einerseits und dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 bzw. der dadurch hervorgerufenen Erkrankung COVID-19 andererseits vielleicht weit hergeholt erscheinen – aber unterschiedliche Forschungsrichtungen oder Wissenschaftsdisziplinen haben nun einmal ihre jeweils eigenen Perspektiven (vgl. Dabrock, 2021, S. 8), und für die Korruptions- und Kriminalitätsforschung drängt sich dieser Forschungsgegenstand geradezu auf. Manche Wissenschaftler bezeichnen die Pandemie gar als

S. Wolf (✉)

MSB Medical School Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: Sebastian.Wolf@medschool-berlin.de

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

S. Wolf und P. Graeff (Hrsg.), *Corona und Korruption*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-35664-4_1

„the largest criminological experiment in history“ (Stickle & Felson, 2020).

„Corruption thrives in times of chaos“ (UNODC, 2020, S. 4), aber es gilt wohl auch: „Unlike other sorts of catastrophes, related to the weather, earthquakes, or volcanic eruptions, a health emergency raises special problems“ (Rose-Ackerman, 2021, S. 30). Seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 sind bereits etliche mehr oder weniger fundierte Einschätzungen, Kommentare, Medienberichte und Handreichungen zur Thematik „Corona und Korruption“ erschienen, auch einige wissenschaftliche Studien. Der vorliegende Sammelband mit seinen grundlagen- und anwendungsorientierten Analysen aus verschiedenen Disziplinen versucht, erste Wissensbestände zusammenzuführen und eine Basis für weitere Untersuchungen zu legen.

Reichlich spekulativ erscheinen vereinzelt Überlegungen, Korruption oder korruptionsnahe Formen kriminellen Verhaltens hätten nennenswert zum Entstehen der Pandemie beigetragen. So schreiben beispielsweise Steingrüber et al., (2020, S. 1), „the best evidence we currently have of the origin of SARS-CoV-2 leads to a market in Wuhan, China, that engaged in the corrupt and illegal trade of exotic wildlife, whereby this zoonotic disease was transferred to humans“. Fenner und Guy (2020) argumentieren, den genauen Ursprung des Virus werde man vielleicht nie erfahren – „But one can't help wondering if the coronavirus outbreak could have been prevented if the Chinese government had upheld the ban on wild animal markets instituted during the SARS outbreak“.

In den bisherigen Publikationen zum Verhältnis zwischen COVID-19 und Korruption lassen sich im Wesentlichen zwei Wirkungsmechanismen oder Erklärungsrichtungen ausmachen: es wird angenommen, dass sich entweder Korruption nachteilig auf die Eindämmung der Pandemie auswirkt (Abschn. 2), oder dass bestimmte Merkmale der Pandemiebekämpfung verschiedene Formen devianten Handelns bis hin zur Korruption begünstigen (Abschn. 3). Abhängige und unabhängige Variablen werden hier also jeweils unterschiedlich modelliert, wobei auch auf mögliche Interdependenzen einzugehen ist. Korruptions-

relevante Auswirkungen von Maßnahmen zur Seucheneindämmung auf Demokratie und Zivilgesellschaft sind ebenfalls öfters Thema einschlägiger Veröffentlichungen (Abschn. 4). Diese Einführung schließt mit einem knappen Überblick über die weiteren Beiträge des Sammelbands (Abschn. 5).

2 **Korruption als Hindernis für die Pandemiebekämpfung**

Für viele Beobachterinnen und Analysten scheint es offensichtlich, dass sich korruptive Handlungen und Strukturen nachteilig auf die Eindämmung der SARS-CoV-2-Pandemie auswirken. So schreibt etwa Böhm (2021), Korruption in Afrika „gefährdet die Pandemiebekämpfung“. Wesentlich dramatischer formuliert Transparency International (2021a, S. 4): „COVID-19 is not just a health and economic crisis, but a corruption crisis as well, with countless lives lost due to the insidious effects of corruption undermining a fair and equitable global response“. Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats argumentiert, Bestechung im Gesundheitswesen „may cause serious harm to individuals (e.g., through the use of substandard medical products)“ (Group of States against Corruption, 2020, S. 1). Auch Cortese (2020) vertritt die Auffassung, dass „corruptly acquired government deals tend to result in the production of a lower quality product, which is exceedingly problematic when viewed through the lens of someone in need of medical aid“. Nach Auffassung von Teremetskyi et al. (2021, S. 26) hat Korruption unterschiedliche Auswirkungen auf die Gesundheitssysteme reicher und armer Staaten: „If in rich countries corruption affects the financing of medical services, access and quality of services, in poor countries, it can be a matter of life and death“.

Kohler und Wright (2020, S. 3) sehen wie viele andere Forschende auch Korruptionsgefahren insbesondere in der öffentlichen Auftragsvergabe unter Pandemiebedingungen: „If corruption risks are not addressed, they will ultimately result in further loss of life [...] Failing to properly address the corruption risks in the public procurement of medicines will severely

undermine the effectiveness of the global COVID-19 response“. Aus der Perspektive des United Nations Office on Drugs and Crime (2020, S. 1) drohen auch Risiken bei Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft: „the lack of sufficient accountability and oversight mechanisms in the allocation and distribution of economic stimulus packages increases the risk that corruption and fraud will weaken the impact of the measures being taken“. Korruptionsfälle und die Schwächung von Antikorruptionsinstitutionen können zudem das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik vermindern (vgl. Steingrüber, 2020) und damit möglicherweise die Bereitschaft, Vorgaben zur Seucheneindämmung zu befolgen. Abbasi (2020) sieht am Beispiel Großbritanniens in der Behinderung von Wissenschaft zum (partei-)politischen oder finanziellen Vorteil auch eine Gesundheitsgefahr: „suppressing science, whether by delaying publication, cherry picking favourable research, or gagging scientists, is a danger to public health, causing deaths by exposing people to unsafe or ineffective interventions and preventing them from benefiting from better ones“.

Etliche anwendungsbezogene und policyorientierte Publikationen zielen vor diesem Hintergrund darauf ab, Einfallstore für Korruption mit ihren (vermuteten) negativen Auswirkungen auf die Effizienz von Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie möglichst zu schließen bzw. gar nicht erst entstehen zu lassen. Eine nachteilige Wirkung korruptiver Handlungen auf Seuchenbekämpfung, Gesundheitsversorgung und Wirtschaftsförderung wird bislang überwiegend aus früheren empirischen Erkenntnissen über Korruption im Gesundheitswesen oder aus theoretischen Überlegungen gefolgert. Belastbare Daten für die Annahme, dass in der Pandemie zahllose Menschen ihr Leben speziell durch die Folgen von Korruption verloren haben (vgl. Transparency International, 2021a, S. 4), dürften nicht einfach zu erbringen sein.

Verschiedenen Publikationen lassen sich zirkuläre, sequentielle oder interdependent anmutende Argumentationen entnehmen. Demnach begünstigen bestimmte Aspekte der Pandemie Korruption, wodurch wiederum die Seuchenbekämpfung behindert werde: „During the Covid-19

pandemic, corruption weakened the day-to-day functioning of the healthcare system with increase in supply and demand, uncertainty, distraction and disruption creating perfect conditions for corrupt actors to take advantage of the situation“ (Teremetskyi et al., 2021, S. 26). Mit Verweis auf mögliche Langzeitfolgen führt Steingrüber (2020) aus, „that urgency significantly increases the risk that the response to the coronavirus pandemic will unleash a wave of corruption, one that not only threatens to undermine the effectiveness of the response thus ensuring greater loss of life, but could persist much longer than the outbreak itself, debilitating health systems long term“.

3 Pandemie(bekämpfung) als Treiber von Korruption

Wenn auch etliche Publikationen wie eben skizziert Korruption als Hindernis für die Seucheneindämmung sehen, so beschäftigen sich doch wesentlich mehr Veröffentlichungen mit möglichen Korruptionsrisiken infolge bestimmter Merkmale der Pandemie bzw. ihrer Bekämpfung. Immer wieder wird betont, durch die globale Gesundheitskrise hätten sich zumindest zeitweise neue „Gelegenheitsstrukturen“ (Wolf, 2021, S. 27) für deviantes Verhalten ergeben. Dabei schafft nicht SARS-CoV-2 selbst Situationen und Kontexte, die für kriminelles Handeln ausgenutzt werden können. Sie sind die Folge menschlicher Reaktionen und – wie bei anderen gesellschaftsrelevanten Phänomenen auch – vor allem „Entscheidungen von Verantwortungsträgern im Umgang mit dem Virus“ (Schlott, 2020). Das neuartige Corona-Virus kann zwar als ein externer Eindringling in das Soziale aufgefasst werden, die aus dem Umgang mit ihm entstehenden und gegebenenfalls Korruption begünstigenden Konstellationen sind aber von Menschen gemacht.

Diese sozialkonstruktivistische Einsicht sollte man wohl stets im Hinterkopf behalten, etwa wenn die Generalversammlung der Vereinten Nationen (2021, S. 3) hervorhebt, die mit Korruption verbundenen „challenges have been exacerbated by the ongoing

effects of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic“. Nach Auffassung von Bundesentwicklungsminister Gerd Müller zeige der Corruption Perceptions Index (Transparency International, 2021a), „dass Covid-19 eine weltweite Korruptionskrise ausgelöst hat“ (BMZ, 2021). Selbst wenn der Befund einer seucheninduzierten Korruptionskrise stimmen sollte: als kausale Ursache lässt sich die Corona-Pandemie aus dem Korruptionswahrnehmungsindex schon aufgrund seiner Methodik eher nicht ablesen. Nach dem repräsentativen Global Corruption Barometer waren 44 % der befragten Personen in der Europäischen Union im Herbst 2020 der Auffassung, das Korruptionsniveau sei in den letzten zwölf Monaten ungefähr konstant geblieben; 32 % der Befragten gingen von einem Anstieg der Korruption aus (Transparency International, 2021b, S. 8), ohne dass sich dies aber eindeutig auf die Pandemie zurückführen lässt.

3.1 Corona-Kriminalität rund um den Globus

Im Folgenden wird zunächst kurz auf kriminelle und illegitime Handlungen jenseits von Korruption eingegangen (zur Definitionsproblematik einführend Wolf, 2021, S. 21–23). Während bestimmte Formen von Kriminalität im Laufe der Pandemiebekämpfung, vor allem zu Zeiten harter Lockdown-Phasen, zumindest vorübergehend zurückgingen (Stickle & Felson, 2020, S. 528), taten sich weltweit neue Möglichkeiten für ausbeuterisches und verbrecherisches Verhalten auf. Das Redaktionsnetzwerk Deutschland (2021) berichtet beispielsweise über Diebstähle von Behältnissen für medizinischen Sauerstoff, gepanschte Desinfektionsgels, betrügerische Verkaufsangebote für Impfstoff und eine „Corona-Variante des bekannten Enkeltricks“ in Mexiko. Einen Handel mit gefälschten negativen Testergebnissen habe es etwa in Frankreich, Großbritannien, Mexiko und Spanien gegeben. Auf den Philippinen bereicherten sich Kriminelle durch „Online-Aktionen, bei denen Bürger angeblich Geld für Menschen spenden konnten, die durch die Pandemie ihre Jobs verloren hatten. Dazu erfanden sie Hilfsorganisationen, die es gar nicht

gab“. In Südafrika führte die zeitweilige „Ausgangssperre mit Alkohol- und Tabakverbot“ unter anderem zu „Plünderungen von Spirituosenläden“, Schmuggel und einem florierenden Schwarzmarkt.

Generell schafft in Pandemiezeiten die Knappheit dringend benötigter Güter Betrugsmöglichkeiten: „With masks and other medical supplies in high demand yet difficult to acquire as a result of the COVID-19 pandemic, the offer from fake shops, websites, social media accounts and email addresses claiming to sell these items has grown exponentially online“ (Group of States against Corruption, 2020, S. 4). Zu den vielfältigen devianten Handlungen mit Corona-Bezug zählen in Deutschland zum Beispiel auch Betrug und Urkundenfälschung zur Erschleichung von Impfungen (Helfrich, 2021), Subventionsbetrug im Hinblick auf Unterstützungsgelder (Würminghausen, 2021), der Handel mit gefälschten Impfpässen (Bovermann, 2021) und Abrechnungsbetrug durch private Schnelltestzentren (Grill et al., 2021) (zu derartigen Fällen siehe auch Wolf, in diesem Band).

3.2 Mechanismen der Corona-Korruption

In gewissem Umfang haben spezifische Maßnahmen zur Seuchenbekämpfung bestimmte Korruptionsformen, die insbesondere auf direkten menschlichen Kontakten in konkreten (spontanen) Situationen basieren, unwahrscheinlicher gemacht: „Due to the social distancing and lockdown measures [...] to deal with the COVID-19 pandemic, contact patterns with different services might be different from those recorded before the pandemic“ (Transparency International, 2021b, S. 68; vgl. generell Stickle & Felson, 2020). Die Masse der einschlägigen Veröffentlichungen sieht COVID-19 allerdings nicht als Faktor für weniger Korruption, sondern als Korruptionstreiber, als Auslöser einer „coming corruption pandemic“ (Cortese, 2020).

Weshalb begünstigt oder erleichtert die Pandemie Korruption? Transparency Deutschland (2020, S. 1) sieht die Gesellschaft „in einem krisenbedingten Ausnahmezustand, der es notwendig macht, Standardprozesse zu ver-

lassen, 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“. Rose-Ackerman (2021, S. 19–20) nennt drei zentrale korruptionsbefördernde Merkmale der Corona-Krise, die in der derzeitigen Korruptionsforschung wohl konsensfähig sind: „First, the rapidly unfolding pandemic and the accompanying economic recession have led to fierce competition for essential resources. Second, governments have rapidly mobilized public funds (for both healthcare and economic stabilization) at an unprecedented scale, creating opportunities for rent-seeking of many kinds, including outright corruption. Third, politicians, bureaucrats and medical professionals exercise substantial discretion in the allocation of resources. A lack of transparency and weak oversight and enforcement have exacerbated the problems of corruption and fraud, and public measures against these offenses have not kept pace with the developing crisis“.

Diese Faktoren sollten nicht als deterministisch aufgefasst werden. Sie begünstigen Korruption, führen aber nicht notwendigerweise zu mehr Korruptionshandlungen im Laufe der Pandemie: „In such situations, much depends upon the professional integrity of both market actors and government agencies to guard against the opportunities for corrupt or, at least, self-serving behavior“ (Rose-Ackerman, 2021, S. 18). In vielen Veröffentlichungen wird darauf hingewiesen, dass Kontrollverfahren, Rechenschaftspflichten und Transparenzregelungen zur Korruptionsprävention trotz der akuten Bedrohungslage durch SARS-CoV-2 nicht gelockert oder abgeschafft, sondern eher angepasst und gestärkt werden sollten: „We are facing extraordinary circumstances during the COVID-19 crises. These are not and should not be a justification to circumvent or abandoning anti-corruption standards“ (Group of States against Corruption, 2020, S. 5). Umfassende Pläne für künftige pandemische Notfälle sollten rechtzeitig vor der nächsten Krise entwickelt werden: „Transparency, accountability and public consultation can only take place adequately in a non-crisis period“ (UNODC, 2020, S. 4) – wobei durchaus diskutiert