

**JENS IVO ENGELS**

## Politische Korruption in der Moderne

Debatten und Praktiken in Großbritannien und Deutschland im  
19. Jahrhundert

# **Politische Korruption in der Moderne**

## **Debatten und Praktiken in Großbritannien und Deutschland im 19. Jahrhundert**

Von

**Jens Ivo Engels**

Korruption ist ein aktuelles Thema. Es vergeht kaum eine Woche, in der die Medien nicht einen größeren oder kleineren, wirklichen oder vermeintlichen Skandal thematisieren. Die Fälle reichen von der kommunalen Ebene bis in höchste Regierungskreise. So sah das interessierte Publikum in den letzten Jahren ein Pandämonium von korrupten Müllbaronen, dubiosen Bürgermeistern und bestechlichen Staatssekretären. Glaubt man diesen Berichten, muß Staatshandeln für Geld erhältlich sein. Tatsächlich erbrachte eine Umfrage des Allensbach-Instituts aus dem Jahr 2002, daß über 70% der Bundesbürger davon überzeugt sind, politische Entscheidungen in Deutschland seien käuflich.<sup>1</sup> Noch bis in die achtziger Jahre war davon kaum die Rede; die westdeutsche Gesellschaft sah ihre Staatsdiener als unbestechlich an.

Ob die Verhältnisse sich tatsächlich so dramatisch veränderten, wie die steigende Zahl von aktuellen Berichten und (populär-)wissenschaftlichen Studien suggeriert<sup>2</sup>, ist schwer zu beurteilen. Die Parteispendenaffäre in den achtziger Jahren wird oft als Initialzündung für die neue Korruptionsdebatte angegeben. In den folgenden Jahren waren immer wieder Korruptionsfälle auf der Agenda. Doch die Existenz solcher Vorgänge allein reicht nicht hin, um eine derart breite Kritik zu erklären. Schließlich kannte auch die frühe Bundesrepublik öffentlich debatierte Fälle von Bestechung und Vorteilsnahme. Sie betrafen wiederholt den CSU-Spitzenpolitiker Franz Josef Strauß, aber auch Bundeskanzler

<sup>1</sup> *Ralph Angermund*, Helmut Kohl ist wohl doch kein Wassangri. Neue und alte Thesen zum Thema Korruption, in: NPL 47, 2002, 380–389, hier 380.

<sup>2</sup> *Wolfgang Berg*, Bananenrepublik Deutschland. Korruption – der ganz alltägliche Skandal. Landsberg 1997; *Jürgen Roth*, Der Sumpf. Korruption in Deutschland. München 1995.

Konrad Adenauer.<sup>3</sup> Allerdings geriet die politische Klasse insgesamt dabei nicht in den Verdacht der Käuflichkeit.<sup>4</sup>

So reflektiert die Korruptionskritik zumindest *auch* ein zunehmendes Bedürfnis, den Vertretern von Politik und staatlichen Institutionen Verfehlungen nachzuweisen. Die Vorstellung einer pandemischen Ausbreitung von Korruption harmoniert mit Parteienschelte, Politikverdrossenheit und dem sinkenden Prestige von staatlichen Institutionen.<sup>5</sup> Zudem ist die hiesige Debatte nicht isoliert. Seit 1993 setzt sich die in Deutschland gegründete, aber weltweit aktive Vereinigung *Transparency International* für den Kampf gegen Korruption ein. *Transparency* veröffentlicht seit 1995 in jedem Jahr den sogenannten „Korruptionsindex“.<sup>6</sup> Der bislang größte diplomatische Erfolg von *Transparency* ist die Antikorruptionskonvention der UNO, die 2003 verabschiedet wurde.<sup>7</sup> Doch auch die Vereinten Nationen selbst sind gegen Korruptionsprobleme nicht gefeit – das zeigen jüngste Erkenntnisse über frühere Hilfsprogramme für den Irak. Auch bei diesen Debatten erweist sich, daß der Vorwurf der Korruption erheblichen politischen Sprengstoff birgt, der nicht zuletzt die Führungsebene der UNO in Bedrängnis bringt.

Es liegt auf der Hand, daß sich Korruptionskritik nicht allein mit einem „realistischen“ Ansatz aus der „tatsächlichen“ Korruptionsneigung einer Gesellschaft erklären läßt. Das Ziel dieses Aufsatzes ist es zunächst, die Entstehung der modernen Korruption als Begriff und als Praxis zu beschreiben. Als Untersuchungsbeispiele dienen zwei euro-

<sup>3</sup> Dieter Hüge/Regina Schmidt/Dietrich Thränhardt, Politische Korruptionsskandale auf Bundesebene 1949–1986, in: Jürgen Bellers (Hrsg.), Politische Korruption – vergleichende Untersuchungen. Münster 1989, 38–59.

<sup>4</sup> Paul Noack, Korruption. Die andere Seite der Macht. München 1985, 123–180; allgemein auch Karlhans Liebl, „Ich bin korrupt, du bist korrupt, wir sind korrupt! – oder: wer ist korrupt?“ Überlegungen zur Korruptionsdiskussion und -definition, in: Soziale Probleme 11, 2000, 5–23, hier 5f., sowie: Scandals: An Introduction, in: Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine (Eds.), Political Corruption. A Handbook. New Brunswick 1990, 871–872.

<sup>5</sup> Ähnlich Roland Sturm, Brennpunkt. Ist Deutschland korrupt?, in: Gegenwartskunde 49, 2000, 5–10.

<sup>6</sup> Johann Graf Lambsdorff/Frank Galtung, Wie kann man Korruption messen? Der Korruptionsindex 1999 von Transparency International, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 40/11, 1999, 300–302; Peter Eigen, Im Netz der Korruption – eine globale Bewegung kämpft gegen die weltweite Bestechung. Gespräch mit Peter Eigen, in: Universitas 58, 2003, 1293–1302.

<sup>7</sup> <http://www.transparency.org>.

päische Extremfälle: zum einen Großbritannien, das als Mutterland der politischen Korruptionsdebatten gelten kann, und zum anderen Deutschland, wo das Thema erst spät öffentliche Aufmerksamkeit fand.<sup>8</sup> Der Vergleich wird es ermöglichen, Elemente zusammenzutragen, die Korruptionsdebatten begünstigten oder unwahrscheinlicher machten. Der Hauptfokus liegt auf der *politischen* Korruption. Korruption auf der Ebene kleiner Amtsträger, in der Polizei sowie im kommunalen Bereich werden daher nur am Rande gestreift.

Dieser Beitrag hat prospektiven Charakter. Angesichts einer noch in den Kinderschuhen steckenden historischen Korruptionsforschung soll er vor allem die heuristische Leistungsfähigkeit des Themas für weitergehende Fragestellungen demonstrieren. Dazu gehört etwa die Erforschung moderner Staatlichkeit, politischer Normensysteme und der Funktionsweise von Korruptionsvorwürfen in politischen Auseinandersetzungen. Es folgt zunächst eine kurze Einführung zum Korruptionsbegriff und zur Herangehensweise des Aufsatzes. Anschließend erläutere ich die Bedeutung der Korruption in der Frühen Neuzeit als Ausgangspunkt für die Entwicklung in der Moderne. Darauf folgen Überblicke zur Korruptionsgeschichte in Großbritannien und Deutschland im 19. Jahrhundert. Der Vergleich wird abschließend vertieft mit ausführlicheren Untersuchungen von Debatten über Wahlmanipulationen.

## I. Begriff und Vorgehensweise

Korruption hat eine interessante Eigenschaft: Im Alltagsverständnis glaubt jeder, eine klare Vorstellung von ihr zu haben; man ist sich spontan einig, daß Korruption verwerflich und zu bekämpfen sei. Doch bei genauerem Hinsehen erweist sie sich als dehnbare Kategorie. Die Begriffsinhalte variieren je nach Epoche und Gesellschaft, ja in bezug auf manche Kulturen sind sie nur schwer anwendbar.<sup>9</sup> Trotz eines unüber-

<sup>8</sup> Verhältnismäßig gut ist die Geschichte der Korruption in den USA untersucht; vgl. dazu *Abraham S. Eisenstadt/Ari Hoogenboom/Hans L. Trefousse* (Eds.), *Before Watergate. Problems of Corruption in American Society*. Brooklyn 1978; *Abraham S. Eisenstadt*, *Political Corruption in American History*, in: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Eds.), *Corruption* (wie Anm. 4), 537–556; *Alan Lessoff*, *The Nation and its City. Politics, „Corruption“, and Progress in Washington, D.C. 1861–1902*. Baltimore/London 1994.

<sup>9</sup> Diesen Punkt haben politik- und sozialwissenschaftliche Forschungen zu den

sehbarer Angebots verschiedener Korruptionsdefinitionen in Kriminologie, Rechtswissenschaft, Ökonomie und vor allem in den Sozialwissenschaften gibt es so etwas wie eine Mehrheitsmeinung, die Standarddefinition der Korruption. Sie lautet: Korruption als Verhaltensweise ist die Erlangung eines privaten Vorteils durch Mißbrauch eines öffentlichen Amtes.<sup>10</sup>

Die scheinbare Klarheit der Definition darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich um einen problematischen Begriff handelt, der wohl nie befriedigend zu bestimmen sein wird.<sup>11</sup> So gibt es in keinem Rechtssystem eine umfassende Definition von „Korruption“, sondern stets nur Teiltatbestände wie Bestechung, Bestechlichkeit, Vorteilsnahme.<sup>12</sup> Zum Verständnis von „Korruption“ gehört zudem das Bewußtsein für ihre begriffsgeschichtlich gewachsene Mehrdeutigkeit. Insbesondere im englischen und französischen Sprachgebrauch umfaßt Korruption nicht nur Vorgänge, die unter die Standarddefinition fallen. Hinzu kommt die rein physikalisch-biologisch aufzufassende Benennung von Zerfall, Dekomposition und Fäulnis, jede Veränderung eines Ursprungszustands hin zur Unkenntlichkeit. Im theologischen Kontext bezeichnete „corruption“ seit dem 16. Jahrhundert die Sündhaftigkeit des Menschen im Kontrast zu Gottes „Integrität“. Schließlich ist zu bedenken, daß der Korruptionsbegriff in der klassischen Staatstheorie den Niedergang von politischen Systemen bezeichnet.<sup>13</sup>

Ländern der Dritten Welt in den letzten Jahrzehnten herausgestellt; vgl. *Noack*, Korruption (wie Anm. 4), 69–74; *David H. Bayley*, The Effects of Corruption in a Developing Nation, in: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Eds.), Corruption (wie Anm. 4), 935–952.

<sup>10</sup> Etwa bei *Herbert H. Werlin*, Secondary Corruption. The Concept of Political Illness, in: *Journal of Social, Political and Economic Studies* 27, 2002, 341–362, hier 341; *Wolfgang Schuller*, Probleme historischer Korruptionsforschung, in: *Der Staat* 16, 1977, 372–392, hier 373.

<sup>11</sup> *Kenneth M. Gibbons*, Toward an Attitudinal Definition of Corruption, in: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Eds.), Corruption (wie Anm. 4), 165–171, hier 165; *Liebl*, Ich (wie Anm. 4), 14 f.; *Noack*, Korruption (wie Anm. 4), 14.

<sup>12</sup> *Ernst-Heinrich Ahlf*, Zum Korruptionsbegriff, in: *Kriminalistik* 50, 1996, 154–158, hier 154; *Daniel H. Lowenstein*, Legal Efforts to Define Political Bribery, in: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Eds.), Corruption (wie Anm. 4), 29–38, hier 29; *Liebl*, Ich (wie Anm. 4), 16.

<sup>13</sup> *Dieter Gembicki*, Art. „Corruption, Décadence“, in: *Rolf Reichardt* (Hrsg.), *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich 1680–1820*. Bd. 14/15. München 1993, 7–54; *Maryvonne Génaux*, La „corruption“: Les fondements classiques et bibliques du discours politique dans la France moderne, in: *Rivista di sto-*

Eine denkbare Alternative wäre es, die Definition von Korruption zu verändern, etwa im Sinne des Erziehungswissenschaftlers Alfred Tremml. Demnach wäre Korruption „die Bevorzugung eines Alter in der Erwartung oder Realisierung einer Bevorzugung des Ego“. <sup>14</sup> Freilich würde dies bedeuten, Korruption mit jeglicher Form der Bevorzugung gleichzusetzen. Genausowenig wäre es ratsam, die zeitgenössischen Korruptionsdefinitionen aus den historischen Debatten zu übernehmen. So ist es prinzipiell nicht ratsam, den Quellen die Definition des Untersuchungsobjekts zu überlassen. Nur mit Mühe würde sich ein roter Faden für eine Epochen und Länder übergreifende Untersuchung ergeben. <sup>15</sup> Zum anderen sind Begriffe immer umkämpft, und dies gilt erst recht im Fall der Debatten über politische Korruption. Deren begriffliche Unschärfe macht sie ja gerade zu einem vielversprechenden Untersuchungsobjekt. Es bleibt also ratsam, sich an die Standarddefinition zu halten. Sie soll in erster Linie dem Zweck dienen, eine sprachliche Verständigung von Phänomenen über Epochen und Gesellschaften hinweg zu ermöglichen, ohne allzu unspezifisch zu werden. Bei der inhaltlichen Füllung der Standarddefinition findet man drei große Schulen. Es handelt sich um den amtsorientierten Ansatz, das am Gemeinwohl orientierte Korruptionsverständnis und die funktionalistische Herangehensweise. <sup>16</sup>

Der amtsorientierte Ansatz fokussiert auf die Verletzung von Amtspflichten. Ihm liegt ein Idealmodell moderner Verwaltung in der Tradition von Max Webers Bürokratiebegriff zugrunde. <sup>17</sup> Amtspflichtverletzungen liegen insbesondere dann vor, wenn die professionelle Amtsführung und der „unpersönliche sachliche Zweck“ der Amtsausübung zugunsten individueller Bereicherung vernachlässigt werden. <sup>18</sup> In We-

ria et literatura religiosa 39, 2003, 227–247; *dies.*, Les mots de la corruption. La déviance publique dans les dictionnaires d’Ancien Régime, in: *Histoire, Économie et Société* 21, 2002, 513–530.

<sup>14</sup> Alfred K. Tremml, Korruption. „Moralischer Verfall“ oder Dysfunktion?, in: *Universitas* 53, 1998, 251–263, hier 256.

<sup>15</sup> Vgl. Joel Hurstfield, Political Corruption in Modern England. The Historian’s Problem, in: *History* 52, 1967, 16–34, hier 21.

<sup>16</sup> Noack, Korruption (wie Anm. 4), 16–18; Terms, Concepts, and Definitions. Introduction, in: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Eds.), *Corruption* (wie Anm. 4), 3–14, hier 8–11.

<sup>17</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Tübingen 1976, 551–572.

<sup>18</sup> Zitat ebd. 553.

bers Worten ist jedes andere Ziel oder gar das Besitzrecht eines Beamten an seinem Amt vormodern oder „feudal“.<sup>19</sup> Der amtsorientierte Ansatz beruht in erster Linie auf dem Gegensatz von öffentlicher Funktion und privatem Nutzen. Ihm wird nicht ohne Grund vorgeworfen, daß er weder auf die Frühe Neuzeit noch auf viele Gesellschaften in der Dritten Welt angewendet werden kann, weil dort die entsprechenden Kategorien nicht bekannt waren oder sind.<sup>20</sup> Entkleidet man diesen Ansatz seiner teleologischen Modernisierungsperspektive und erhält man sich die Sensibilität für unterschiedliche Amtsauffassungen jenseits des Weberschen Modells, erscheint er mir jedoch für die historische Forschung am geeignetsten zu sein.

In dem Bemühen, Korruption in Gesellschaften mit schwach ausgeprägter Bürokratie zu untersuchen, wurde insbesondere in den USA die „public interest-centered“ Herangehensweise entwickelt. Demnach liegt Korruption dann vor, wenn das öffentliche Interesse oder das Gemeinwohl zugunsten von Partikularinteressen als Gegenleistung für Geld oder andere Begünstigungen vernachlässigt werden.<sup>21</sup> Diese Sichtweise stellt den Bearbeiter aber vor die normativ kaum zu lösende Aufgabe, das objektive Gemeinwohl für die untersuchte Gesellschaft zu bestimmen – oder aber jeden (historischen) Akteur, der für sein Handeln das öffentliche Interesse reklamiert, vom Korruptionsvorwurf auszunehmen.

Im Zuge der Entmoralisierung der Korruptionsforschung wurden verschiedentlich Ansätze entwickelt, die man als „funktionalistisch“ bezeichnen kann. Diese betrachten Korruption als eine Form sozialer Beziehungen, oft nach dem Modell des Gabentausches.<sup>22</sup> Ähnlich ist die lange Zeit sehr einflußreiche, „ökonomistische“ Betrachtungsweise frühmoderner Korruption bei Jakob van Klaveren inspiriert.<sup>23</sup> Freilich leidet dieser Ansatz oft unter einer einseitigen Konzeption menschl-

<sup>19</sup> Ebd. 558.

<sup>20</sup> Terms (wie Anm. 16), 13.

<sup>21</sup> Ebd. 10f.; *Carl J. Friedrich*, Political Pathology, in: Political Quarterly 37, 1966, 70–85; *Amitai Etzioni*, Capital Corruption. The New Attack on American Democracy. New York 1984. So auch *Hurstfield*, Corruption (wie Anm. 15), 19.

<sup>22</sup> *Christian Höffling*, Korruption als soziale Beziehung. Opladen 2002.

<sup>23</sup> *Jacob van Klaveren*, Die historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet, in: VSWG 44, 1957, 289–324. Ähnlich im Ansatz auch *Robert O. Tilman*, Emergence of Black-Market Bureaucracy. Administration, Development, and Corruption in the New States, in: Public Administration Review 28, 1968, 440–442.

cher Handlungsmotive. Insbesondere bei van Klaveren stand ganz offensichtlich die Vorstellung vom homo oeconomicus Pate, mit einer allein auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Handlungsrationalität.<sup>24</sup>

Wenig Sinn macht es wohl, Korruption als Ventil zu beschreiben. Dieser Ansatz geht von der Annahme aus, daß bestimmte Bedürfnisse in einzelnen Gesellschaften nur in der Illegalität zu befriedigen sind. Solange mit seiner solchen Bedürfnisbefriedigung das „System“ stabilisiert werde, habe die Korruption eine funktionale Rolle.<sup>25</sup> Dem ist jedoch zweierlei entgegenzuhalten. Zum einen wird unterstellt, es gebe objektive Bedürfnisse. Dies mag mit Blick auf die Lebensmittelversorgung noch angehen, überzeugt aber weniger, wenn damit auch der Zugang zu langlebigen Konsumgütern gemeint ist.<sup>26</sup> Zum anderen vermutet dieser Ansatz die Einheit eines politischen oder sozialen Systems und seiner Ziele. Dies macht höchstens im Fall von totalitären Regimen Sinn – und selbst da nicht immer –, verkennt aber die Pluralität fast aller Gesellschaften. Schließlich ist die hier angenommene Ventilfunktion zwar als Hypothese formulierbar, jedoch nur in Ausnahmefällen konkret nachzuweisen. Vollends unpraktikabel ist dieser Zugang, wenn hier über die Hintertür eine positive Moralisierung eingeführt wird: Korruption als Chance für Minderheiten und Ausgegrenzte.<sup>27</sup> Eine Korruptionsforschung, die die Moral ausblendet oder gar zugunsten der Korruption in Stellung bringt, wird der langen Geschichte des Begriffs als Ausdruck scharfer Verurteilung nicht gerecht.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Kritik etwa bei *Jean-Claude Waquet*, *De la corruption. Morale et pouvoir à Florence aux XVIIe et XVIIIe siècles*. Paris 1984, 10 f.; *Gibbons*, Definition (wie Anm. 11), 166–168.

<sup>25</sup> Zustimmung referierend *Schuller*, Probleme (wie Anm. 10), 385–392.

<sup>26</sup> Mit Blick auf die Staaten des Ostblocks ebd. sowie *Werlin*, Corruption (wie Anm. 10), 342.

<sup>27</sup> *Schuller*, Probleme (wie Anm. 10), vor allem 385 f., 389. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Bewertung von Korruption im Rahmen der Unterdrückungs- und Vernichtungsaktivitäten während des Dritten Reiches. In seiner Studie untersucht Frank Bajohr die funktionalen und dysfunktionalen Wirkungen der verbreiteten Korruption und Bereicherung im NS-Staat. Im Fall des Vernichtungsapparates scheut aber auch er sich, von dysfunktionaler Korruption zu sprechen, obwohl dies aus der Systemperspektive angezeigt wäre, da auf diese Weise zumindest einige Personen gerettet wurden. Hier stößt die von moralischen Erwägungen weitgehend befreite Korruptionsforschung offenbar an ihre (sprachliche) Grenze; vgl. *Frank Bajohr*, *Parvenüs und Profiteure. Korruption in der NS-Zeit*. Frankfurt am Main 2001, 12.

<sup>28</sup> *Gibbons*, Definition (wie Anm. 11), 166.

Für die Erforschung der Korruption im Übergang zur Moderne schlage ich ein methodisches Dreieck vor. Es besteht aus der aktuell akzeptierten Standarddefinition, den jeweiligen historischen Debatten über Korruption und schließlich den Praktiken, auf die diese Debatten sich bezogen. Die drei Aspekte oder Eckpunkte des Dreiecks sollen sich gegenseitig korrigieren. Die in den Debatten vorgebrachten Inhalte korrigieren die Ausgangsdefinition, der Blick auf die Praktiken verdeutlicht, welche Handlungen bei den Debatten im Blick waren, und mit Hilfe der Ausgangsdefinition kann geklärt werden, welchen Stellenwert die Handlungen nach gegenwärtigem Verständnis haben können. Anstelle „der“ Korruption, die es ohnehin nicht geben kann, erscheint ein Vexierbild von Debatten und Handlungsmustern, die vor dem Hintergrund des modernen Korruptionsbegriffs ausgewählt und beurteilt werden.

Eine saubere Trennung von „objektivem Befund“ und „gesellschaftlicher Bewertung“ der Korruption<sup>29</sup> ist dagegen nicht sinnvoll, ja muß in historischer Perspektive scheitern, weil es keine Grundlage für die Objektivierung eines Vergehens gibt, das nur relational zu den jeweils herrschenden gesellschaftlichen Werten zu verstehen ist.

Die wichtigsten Bezugspunkte sind zunächst die zeitgenössischen Debatten. Sie dienen als Wegweiser auf einem erst in Ansätzen erkennbaren Untersuchungsfeld und sie garantieren, daß die aufgegriffenen Themen eine politische Relevanz haben. „Politische“ Korruption ist immer dann vorhanden, wenn über Korruption in der öffentlichen Arena debattiert wird. Hinzu kommt ein forschungspragmatischer Gesichtspunkt. Korrupte Verhaltensweisen produzieren in vielen Fällen keine Quellen, Debatten dagegen schon; so eignen sie sich als Zugangstüren zu den historischen „Orten“ der Korruption.

Um die Praktiken dennoch miteinander vergleichen zu können, sollte zumindest eine grobe Kategorisierung entworfen werden. Viele sozialwissenschaftliche Beiträge unterscheiden die als wenig schädlich bezeichnete fallweise auftretende Korruption von endemischer oder systematischer Korruption, wobei letztere ganze Gesellschaften durchziehe oder strukturiere.<sup>30</sup> In der Tendenz ähnlich ist die Kennzeichnung

<sup>29</sup> *Christine Landfried*, Korruption und politischer Skandal in der Geschichte des Parlamentarismus, in: Rolf Ebbinghausen (Hrsg.), *Anatomie des politischen Skandals*. Frankfurt am Main 1989, 130–148, hier 130.

<sup>30</sup> Vgl. *Werlin*, *Corruption* (wie Anm. 10), 347f.; *Arnold J. Heidenheimer*, *Perspectives on the Perception of Corruption*, in: *Heidenheimer/Johnston/LeVine*

der Korruption als eine Verhaltensweise, die das in den modernen Gesellschaften herrschende Gebot der „Fremdheit“ durch die Bevorzugung von Personen mit personaler Bindung ersetze, also anstelle (amtlicher) Neutralität Nepotismus praktiziere.<sup>31</sup> Von diesen Kennzeichnungen ausgehend schlage ich vor, korrupte Beziehungen auf einer Skala zwischen zwei idealtypischen Polen anzuordnen. Auf der einen Seite steht die „Ad-hoc-Bestechung“ und am anderen Ende die verflechtungsförmige Korruption. Die Ad-hoc-Bestechung ist anonym, vollzieht sich in der Regel routiniert und basiert meist auf Geld oder mobilen Geschenken. Ein Paradebeispiel für Ad-hoc-Bestechung wäre ein Grenzbeamter, der von allen Reisenden unterschiedslos ein Bakschisch für die Abfertigung verlangt. Mit der verflechtungsförmigen Korruption dagegen sind komplexe Begünstigungssysteme gemeint, die meist nur langsam wachsen, mit dem Aufbau von Vertrauen verbunden sind, bei denen neben Geld vor allem auch soziales Kapital eine große Rolle spielt. In diesen Systemen muß eine Handlung nicht sofort mit einer Gegenleistung beantwortet werden; eine Begünstigung kann auch durch Bevorzugung eines Dritten abgegolten werden, der Teil des Netzes ist. Das Paradebeispiel für die verflechtungsförmige Korruption findet sich im „Kölner Klüngel“ und historisch in den unterschiedlichen Klientensystemen, etwa bei der Römischen Kurie.<sup>32</sup>

## II. Mit Widersprüchen leben: Korruption in der Frühmoderne

Wer von politischer Korruption spricht, wird unweigerlich mit dem Problem von Moderne und Vormoderne konfrontiert. Lange Zeit galt Korruption als Rückfall in „vormoderne“ Verhalten. Mit Blick auf die Entwicklungsländer liefert Korruption angeblich den Beweis traditioneller Mentalität und erscheint als Hinderungsgrund für ihre Moderni-

(Eds.), *Corruption* (wie Anm. 4), 149–163, hier 161 mit seiner Unterscheidung von „schwarzer“, „grauer“ und „weißer“ Korruption.

<sup>31</sup> Zum Fremdheitsgebot *Christian Höffling*, „Ich hab’ Post für Dich“. Zur Phänomenologie korrupter Beziehungen, in: *Kriminologisches Journal* 30, 1998, 284–299; sowie allgemeiner *Gerhard Vowinkel*, *Verwandtschaft, Freundschaft und die Gesellschaft der Fremden. Grundlagen menschlichen Zusammenlebens*. Darmstadt 1995. Ähnlich *Noack*, *Korruption* (wie Anm. 4), 83.

<sup>32</sup> Zum Klüngel *Erwin K. Scheuch/Ute Scheuch*, *Cliquen, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien. Eine Studie*. Reinbek 1992; zur Kurie jüngst *Wolfgang Reinhard* (Hrsg.), *Römische Mikropolitik unter Papst Paul V. Borghese*. Tübingen 2004.

sierung nach westlichem Vorbild.<sup>33</sup> Hier, so die häufig zu lesende Annahme, treffe moderne, (post-)kolonial und europäisch geprägte Staatlichkeit auf vormoderne gesellschaftliche Zustände und Wertesysteme.

Was folgt daraus für die historische Epoche der europäischen Frühneuzeit? Dazu finden sich zwei konkurrierende Annahmen. Mit Jakob van Klaverens funktionalistischem Ansatz könnte gesagt werden, Korruption sei das Strukturmerkmal frühmoderner Gesellschaften, einer Zeit, in der das öffentliche Amt als ein „Betrieb“ gegolten habe. Demnach war das öffentliche Amt eine Investition, die ökonomischen Gewinn abzuwerfen hatte.<sup>34</sup> Auf der entgegengesetzten Seite steht die logisch argumentierende Auffassung von James Scott, Korruption habe es vor dem 19. Jahrhundert überhaupt nicht geben können. Denn ohne moderne Staatlichkeit, verbunden mit entsprechendem Bewußtsein und einer einschlägigen Gesetzgebung, könne auch nicht gegen ihre Regeln verstoßen werden. Praktiken, die seit dem 19. Jahrhundert als korrupt gelten, könne man für die früheren Epochen höchstens als „Proto-Korruption“ bezeichnen. Dieses Korruptionsverständnis setzt voraus, daß eine strikte Trennung zwischen der Privatsphäre und dem öffentlichen Amt besteht, ein modernes Verständnis von Loyalität gegenüber einer Staatsidee vorherrscht, kurz: daß die Bedingungen der von Max Weber beschriebenen Bürokratie erfüllt sind.<sup>35</sup>

Je nach Präferenz für die eine oder andere Ansicht wäre die Moderne entweder die Epoche der Überwindung von struktureller Korruption, oder aber ihre Geburtsstunde. Indes sind beide Annahmen fragwürdig. Sie reduzieren die historische Komplexität in unzulässiger Weise und verkennen die Pluralität von Normen – sowohl in der Vormoderne wie in der Moderne. Dies möchte ich anhand einiger Beispiele erläutern.

Der frühneuzeitliche Ämterhandel gilt schon seit geraumer Zeit nicht mehr als Inbegriff von Korruption. Zwar verträgt sich diese Praxis nicht

<sup>33</sup> Erwin K. Scheuch, Korruption als Teil einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, in: *Kriminalistik* 56, 2002, 79–92; kritisch Angermund, Kohl (wie Anm. 1), 386 f.; Valentin Groebner, Angebote, die man nicht ablehnen kann. Institution, Verwaltung und die Definition von Korruption am Ende des Mittelalters, in: Reinhard Blänkner (Hrsg.), *Institutionen und Ereignis. Über historische Praktiken und Vorstellungen gesellschaftlichen Ordens*. Göttingen 1998, 163–184, hier 166 f.

<sup>34</sup> Klaveren, *Erscheinung* (wie Anm. 23).

<sup>35</sup> James C. Scott, *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs 1972, 7 f. Ähnlich Heide Gerstenberger, Öffentliche Staatsgewalt? Zum Verhältnis von Korruption und Staatsform, in: *Prokla* 31, 2001, 447–469, hier 447–450. Kritisch zu van Klaveren und Scott Waquet, *Corruption* (wie Anm. 24), 10–21.

mit moderner Staatlichkeit. Doch bis Ende des 18. Jahrhunderts war der Kauf ein anerkannter, teilweise gesetzlich geregelter Zugang zu unterschiedlichen Funktionen, insbesondere in Finanzverwaltung und Justiz. Zwar hatte der Erwerb des Amtes den Charakter einer Investition. Doch die erwartete Rendite war nicht allein ökonomischer, sondern meist auch sozialer und symbolischer Natur. In Frankreich diente der Kauf eines Richteramtes in erster Linie dazu, in den erblichen Adel aufzusteigen. Um den symbolischen Gewinn nicht zu gefährden, lag es im Interesse der Amtseigentümer, ihre Geschäfte nicht allzu sehr zu vernachlässigen. Ein geradezu klassisches Argument bei der Rechtfertigung von Ämterkäuflichkeit war zudem die Annahme, der durch den Kauf bewiesene Reichtum des Inhabers mache ihn gegen Bestechungsversuche immun.<sup>36</sup>

Ähnlich war es um die kleineren Amtsträger bestellt, wie Valentin Groebner anhand oberrheinischer Städte des 15. und 16. Jahrhunderts gezeigt hat. Entweder sie erhielten gar kein oder nur ein spärliches Gehalt und waren darauf angewiesen, einen Teil ihrer Einnahmen durch Gebühren für Dienstleistungen zu erzielen, die sogenannten Sporteln. Hinzu kommt, daß diese Personen in ihrer Funktion als Schreiber oder Wächter meist sowohl öffentliche als auch private Aufträge entgegennahmen, die Grenze zwischen öffentlicher und privater Tätigkeit mithin fließend war.<sup>37</sup>

Ebenso unangemessen wäre freilich die Behauptung, Korruption habe es in der Frühneuzeit nicht geben können. Der Gegenbeweis ist denkbar einfach: Er besteht in den unzähligen zeitgenössischen Debatten und Klagen über Korruption. So weist Groebner nach, daß es auf

<sup>36</sup> William Doyle, *Venality. The Sale of Offices in Eighteenth Century France*. Oxford 1996, 320. Allgemein zum Thema *Koenraad W. Swart*, *Sale of Offices in the Seventeenth Century*. Den Haag 1949; *Roland Mousnier*, *La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*. 2. Aufl. Paris 1971; *Klaus Maletke/Adolf M. Birke* (Hrsg.), *Ämterkäuflichkeit. Aspekte sozialer Mobilität im europäischen Vergleich (17. u. 18. Jh.)*. Berlin 1980; *Christophe Blanquie*, *Justice et finance sous l' Ancien Régime. La vénalité présidiale*. Paris 2001. Zur Rolle des Amtsadels bei der Herausbildung des „Kult[es] des Gemeinwohls und der Staatsräson“ im 18. Jahrhundert *Lutz Raphael*, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main 2000, 22. Eine ähnlich positive Bewertung für die römische Antike bei *Paul Veyne*, *Clientèle et corruption au service de l'État. La vénalité des offices dans le Bas-Empire romain*, in: *Annales* 36, 1981, 339–360.

<sup>37</sup> *Groebner*, *Angebote* (wie Anm. 33), 171–175. Ähnlich argumentiert für England *Hurstfield*, *Corruption* (wie Anm. 15), 26, 33.

die Art und Weise des Gebens ankam, ob ein Geschenk an Amtsträger der normalen Routine entsprach oder aber Amtspflichtverletzungen vermuten ließ.<sup>38</sup> Im England der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts, so die Studien von Linda Levy Peck, haben Korruptionsvorwürfe des Parlaments gegenüber dem Hof wesentlich zum Legitimitätsverlust der frühen Stuarts beigetragen. Der Vorwurf des Amtsmissbrauchs und der Korruption ließ sich vor allem gegen Vertraute des Königs und wichtige politische Würdenträger wenden – etwa im Fall des Lordkanzlers Francis Bacon. Dessen *impeachment* vor dem Parlament beruhte auf derartigen Vorwürfen.<sup>39</sup> In der Toscana des 17. und frühen 18. Jahrhunderts bekämpfte erklärtermaßen der Großherzog Korruption und Ämterpatronage in der adeligen Elite, so Jean-Claude Waquet.<sup>40</sup>

Das Kennzeichen der frühmodernen Epoche war aber nicht einfach Laxismus gegenüber der Gier. Vielmehr, so meine These, herrschte in der Vormoderne eine größere Akzeptanzbereitschaft für die Pluralität von Normensystemen, als dies in der Moderne der Fall war. Dies zeigt etwa das Patronagewesen der römischen Kurie im frühen 17. Jahrhundert, das in letzter Zeit intensiv erforscht worden ist.<sup>41</sup> Dort gab es auf der einen Seite den Papst als sogenannten *Padre comune*, der sein Handeln selbstverständlich in den Dienst des *bene comune* stellte. Als Nachfolger Petri war er dem Seelenheil aller Gläubigen und als weltlicher Herrscher im Kirchenstaat dem Gemeinwohl seiner Untertanen verpflichtet – dies ergab sich aus dem Selbstverständnis beider Funktionen. Zugleich aber beschäftigte der Heilige Vater eine Person, zu deren wichtigsten Aufgaben die Bereicherung der gemeinsamen Verwandtschaft gehörte, nämlich den Kardinal-Neffen oder Kardinalnepoten. Der Papst stellte dem Nepoten die Ressourcen der Kirche zur Verfügung. Dieser bestimmte somit über Pfründen, Bischofssitze und andere

<sup>38</sup> Valentin Groebner, *Gefährliche Geschenke. Ritual, Politik und die Sprache der Korruption in der Eidgenossenschaft im späten Mittelalter und am Beginn der Neuzeit*. Konstanz 2000.

<sup>39</sup> Linda Levy Peck, *Court Patronage and Corruption in Early Stuart England*. Boston 1990; John A. Shedd, *Thwarted Victors. Civil and Criminal Prosecution against Parliament's Officials During the English Civil War and Commonwealth*, in: *Journal of British Studies* 41, 2002, 139–169.

<sup>40</sup> Waquet, *Korruption* (wie Anm. 24).

<sup>41</sup> Um nur zwei zu nennen: Wolfgang Reinhard, *Nepotismus. Der Funktionswandel einer papstgeschichtlichen Konstante*, in: *ZKIG* 8, 1975, 145–185; Volker Reinhardt, *Kardinal Scipione Borghese (1605–1633). Vermögen, Finanzen und sozialer Aufstieg eines Papstnepoten*. Tübingen 1984.

geistliche Gnadenbeweise. Mit deren Hilfe wob er ein Netz von Beziehungen im Dienste der Familienpolitik. Dabei verteilte er die Ressourcen direkt an die Mitglieder der päpstlichen Familie und ihre Klienten. Die Aufgabe des Nepoten war aber nicht geheim, sondern offenkundig. Sie wurde in offiziellen Schreiben erwähnt und schlug sich zu Beginn des 17. Jahrhunderts behördengeschichtlich in der Einrichtung eines „Patronagesekretariats“ nieder.<sup>42</sup> Insofern stärkte die Patronagepolitik den Prozeß der frühmodernen Staatsbildung. Der Nepot (und mit ihm der Papst) konnten sich dabei auf ein zweites gültiges Normensystem berufen. Es bestand in der Verpflichtung eines jeden Menschen, nach besten Kräften für die eigene Familie und für Schutzbefohlene zu sorgen.

Im politischen Venedig des 18. Jahrhunderts gab es ein ausgeklügeltes Regelwerk. Es gestaltete die Wahl zu öffentlichen Ämtern so komplex, daß scheinbar nur der Zufall über die Ergebnisse bestimmte. Zugleich existierte ein nicht minder komplexes System informeller politischer Praktiken, die genau dies verhinderten. Dabei spielten Fraktionskämpfe ebenso eine Rolle wie Stimmenkauf. Nun war der Personenkreis, der die Verfassung bestimmte, identisch mit dem, der sie ständig unterlief. So gab es zwei politische Steuerungssysteme, die eine symbiotische Beziehung miteinander verband. Es bestand die Fiktion, das politische System der Serenissima sei nicht manipulierbar, doch war dies nur möglich, wenn auf andere Weise die tatsächlichen Machtverhältnisse zum Tragen kommen konnten.<sup>43</sup>

Ähnlich funktionierte die Antikorruptionspolitik der toskanischen Großherzöge. Sie führten offiziell einen Kampf gegen die verbreitete Vorteilsnahme und Ämterpatronage in der Verwaltung, die von der adeligen Elite dominiert war. Diese Praktiken bedeuteten eine permanente Beschränkung der fürstlichen Prärogative. In einigen Fällen ließen die Herzöge Einzelpersonen hart bestrafen. In der Regel waren die Herrscher jedoch genötigt, Angehörige prominenter Familien anschließend zu begnadigen – meist in einem demonstrativen Akt fürstlicher Milde. Dabei entstand eine klassische win-win-Situation: Der Großherzog trug den Machtverhältnissen im Lande Rechnung und nahm für sich zugleich zwei fundamentale Herrschertugenden in Anspruch, nämlich

<sup>42</sup> *Birgit Emich*, Bürokratie und Nepotismus unter Paul V. (1605–1621). Studien zur frühneuzeitlichen Mikropolitik in Rom. Stuttgart 2001.

<sup>43</sup> *Alexander Nützenadel*, Serenissima corrupta. Geld und Politik im spätrepublikanischen Venedig (1700–1797). Vortragsmanuskript 2004.

die des gerechten Richters und die des gütigen Fürsten voller Clemenzia.<sup>44</sup>

Schließlich läßt sich ein weiteres Merkmal im frühneuzeitlichen Verständnis von Korruption ausmachen. Nicht der *Verkauf* von Adelstiteln war dem englischen Parlament im frühen 17. Jahrhundert ein Dorn im Auge. Entscheidend für die Kritik war der (wohl unzutreffende) Eindruck, die Titel würden ohne Ansehen der Person und ihrer Verdienste an *jeden* Interessenten verkauft, sei also allein für Geld zu haben.<sup>45</sup> Am Reichskammergericht galt zwar nach der Reichskammergerichtsordnung die Bestechlichkeit von Richtern als schweres Vergehen. Selbstverständlich aber waren „Geschenke“, mit denen die Prozeßparteien den Richtern ihre Hochachtung und Verehrung zum Ausdruck brachten. Das Geschenk an den Richter zielte zunächst nicht darauf ab, seine Urteilsfindung zu beeinflussen. Es handelte sich vielmehr um eine symbolische Anerkennung seiner Autorität. Sie war oftmals die Voraussetzung dafür, daß ein Richter oder ein Richterkollegium sich überhaupt mit einem Fall beschäftigte. Freilich gab diese Praxis regelmäßig Anlaß zu Kritik am Rechtswesen.<sup>46</sup> Wie diese Beispiele zeigen, waren anonymisierte oder rein monetarisierte Beziehungen deutlich stärker unter Druck als jene Verflechtungen, die mit dem Austausch symbolischen und sozialen Kapitals einhergingen.

Das Problem der Korruption in der Frühen Neuzeit ist vor dem Hintergrund noch wenig ausgeprägter Gegensätze zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor zu interpretieren.<sup>47</sup> Der Staat stellte noch keine vollständige Sphäre eigener Ordnung dar. Dennoch gab es Sensibilität für das Gemeinwohl und die Gefahren der Korruption. Aus heutiger Sicht widersprüchliches Verhalten war dies in der Tat – es beruhte auf einer verbreiteten Akzeptanz konkurrierender Normensysteme.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> *Waquet*, Corruption (wie Anm. 24).

<sup>45</sup> *Linda Levy Peck*, Corruption at the Court of James I. The Undermining of Legitimacy, in: Barbara C. Malament (Ed.), *After the Reformation. Essays in Honor of J. H. Hexter*. Manchester 1980, 75–93, hier 81–83.

<sup>46</sup> *Wolfgang Sellert*, Richterbestechung am Reichskammergericht und am Reichshofrat, in: Friedrich Battenberg/Bernhard Diestelkamp (Hrsg.), *Geschichte der Zentraljustiz in Mitteleuropa*. Weimar 1994, 329–348; ähnlich für England *Wilfried Prest*, Judicial Corruption in Early Modern England, in: P & P 133, 1991, 67–95.

<sup>47</sup> Dies unterstreicht auch *Gerstenberger*, Staatsgewalt (wie Anm. 35), 456.

<sup>48</sup> Zur Akzeptanz von unauflösbaren Widersprüchen in der Doppeldeutigkeit von Ideal und Alltagspraxis *Jeanne Becquand-Leclercq*, Paradoxes of Political Corruption. A French View, in: Heidenheimer/Johnston/LeVine (Eds.), *Corruption* (wie

Dies war auch deshalb möglich, weil die korrupten Praktiken in der Regel nicht Ad-hoc-Bestechungen waren, sondern auch starke Elemente sozialer Bindungen und Loyalität enthielten.

### III. Annäherung an die moderne Korruption: Enzyklopädien und Wörterbücher im 19. Jahrhundert

Großbritannien darf in Europa als das klassische Land der Korruptionsdebatten gelten.<sup>49</sup> Seit den Auseinandersetzungen unter den frühen Sturts hatten Korruptionsvorwürfe ihren festen Platz in der politischen Arena. Dabei spielten neben taktischer Opportunität auch die Rezeption der klassischen Staatsphilosophie und protestantische Selbstheilungskonzepte eine zentrale Rolle.<sup>50</sup> Ein zweiter Höhepunkt der nie verstummenden Korruptionsdebatten ist wohl in der Regierungszeit Robert Walpoles im zweiten Viertel des 18. Jahrhunderts auszumachen.<sup>51</sup> Während die Literatur zur Korruption in Großbritannien recht detailliert ist, blieb Deutschland bislang ein eher unbeschriebenes Blatt.

Eine erste vergleichende Annäherung erlauben Wörterbücher und Enzyklopädien. In den englischen Fremdwörterbüchern ist „corruption“ während des gesamten 19. Jahrhunderts durchgängig enthalten, und zwar nahezu immer mit den Bedeutungen verderben/faulen (im biologisch-physikalischen Sinn), anstecken (medizinisch), verfälschen, moralisch verderben, bestechen.<sup>52</sup> In der *Encyclopaedia Britannica* er-

Anm. 4), 191–210; am Beispiel des populären Bildes vom französischen König im 18. Jahrhundert auch *Jens Ivo Engels*, *Königsbilder. Sprechen, Singen und Schreiben über den französischen König in der ersten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts*. Bonn 2000, 272.

<sup>49</sup> Die britische Debatte wurde im 18. Jahrhundert auch in die USA exportiert, wo sie zu einer Konstante der politischen Auseinandersetzung bis weit ins 20. Jahrhundert avancierte; vgl. *John M. Murrin*, *Escaping Perfidious Albion: Federalism, Fear of Aristocracy, and the Democratization of Corruption in Postrevolutionary America*, in: Richard K. Matthews (Ed.), *Virtue, Corruption, and Self-Interest: Political Values in the Eighteenth Century*. Bethlehem/London 1994, 103–147.

<sup>50</sup> *Isaac Kramnick*, *Korruption in Eighteenth-Century English and American Political Discourse*, in: Matthews (Ed.), *Virtue* (wie Anm. 49), 55–75.

<sup>51</sup> *Hermann Wellenreuther*, *Korruption und das Wesen der englischen Verfassung im 18. Jahrhundert*, in: *HZ* 234, 1981, 33–62.

<sup>52</sup> *Nathan Bailey/Anton Ernst Klausning*, *A Compleat English Dictionary oder vollständiges Englisch-Deutsches Wörterbuch*. Leipzig/Züllichau 1771; *Samuel Johnson*, *A Dictionary of the English Language*. Heidelberg 1828; *Karl Gratz*, *Wörterbuch der englischen und deutschen Sprache*. Karlsruhe 1834–1837; *J. G. Flügel*,

scheint „corruption“ in den Ausgaben zwischen 1771 und 1910/11 regelmäßig, in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aber in der Regel lediglich als Synonym von „bribery“, also Bestechung. Dabei kommen vor allem die Wahlkorruption, aber auch Justiz- und Verwaltungskorruption zur Sprache sowie die historischen und aktuellen gesetzlichen Maßnahmen gegen solche Mißstände. Bemerkenswert ist die Selbstwahrnehmung der britischen Gesellschaft. Offenbar gab es ein Bewußtsein dafür, daß das Problem in Großbritannien besonders ausgeprägt war. Regelmäßig verwiesen die Autoren einerseits auf die schädlichen Einflüsse der Korruption. Sie bemühten sich aber auch um Relativierung. Die Apologien enthalten zwei sich widersprechende Argumente. Zum einen bezeichnen sie „corruption/bribery“ als Ergebnis einer freiheitlichen Verfassung, also als Nebenfolge einer Errungenschaft.<sup>53</sup> Zum anderen malen sie die Zustände in angeblich unterentwickelten Ländern wie Rußland oder Indien in noch schwärzeren Farben. Denn Bestechlichkeit (in Justiz und Verwaltung) sei eine natürliche Neigung des Menschen, die nur durch „Zivilisation“ zu bekämpfen sei. Aus diesem Grunde könnten Angehörige der „oriental races“ nur begrenzt in der Verwaltung des Empire eingesetzt werden.<sup>54</sup>

Für Deutschland fällt die Ausbeute deutlich geringer aus. Findet man im späten 18. Jahrhundert durchaus die „Corruption“ in einem ähnlichen Wortsinn wie dem englischen Sprachgebrauch<sup>55</sup>, so sucht man den Begriff sodann bis in die 1850er Jahre vergeblich, und anschließend auch nur vereinzelt. Erst ab den 1870er Jahren gehörte „Korruption“ oder „korrumpieren“ zu den Standardeinträgen in deutschen Kon-

Vollständiges Englisch-Deutsches und Deutsch-Englisches Wörterbuch. Leipzig 1856; *John Ogilvie*, *The Imperial Dictionary of the English Language*. London 1883/84; *The Century Dictionary*. New York 1889; Muret-Sanders enzyklopädisches Wörterbuch der englischen und deutschen Sprache. Berlin 1906–1908.

<sup>53</sup> „Bribery is essentially the defect of a free people, since it is the sale of that which is taken from others without payment“; *The Encyclopedia Britannica*. Eighth Edition. Edinburgh 1853–1860, Art. „Bribery“.

<sup>54</sup> Bribery sei eine „natural propensity, removable only by civilization or some powerful counteracting influence“ und „judicial corruption is an inveterate vice of imperfect civilization“; *The Encyclopedia Britannica*. Ninth Edition. Edinburgh 1875–1889, Art. „Bribery“.

<sup>55</sup> *Deutsche Encyclopädie oder Allgemeines Real-Wörterbuch aller Künste und Wissenschaften von einer Gesellschaft von Gelehrten*. Frankfurt am Main 1780–1802.

versationslexika, die freilich sehr kurz ausfielen.<sup>56</sup> Aufschlußreicher sind seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts die Einträge zu Bestechung oder Amtsvergehen. Diese sind in der Regel juristisch ausgerichtet und informieren über Definition und Strafandrohungen von Bestechung und Bestechlichkeit im Amt. Nur Rotteck und Welcker versuchten im Staats-Lexikon in dem Eintrag zur Bestechung eine weitergehende Beurteilung: Bestechlichkeit beschädige die öffentliche Moral und gefährde die Sicherheit im Staate.<sup>57</sup> Im deutschen Sprachgebrauch spielte also offenbar sowohl die Vokabel Korruption als auch der Tatbestand der Käuflichkeit im Vergleich zu Großbritannien eine untergeordnete Rolle. Wenn er behandelt wurde, dann im Zusammenhang mit dem Verwaltungs- und Beamtenrecht. Erst ab dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts übernahm man das Fremdwort „Corruption/Korruption“.

#### **IV. Aus dem Stammland der Korruptionskritik: Großbritannien im 19. Jahrhundert**

Die britische Korruptionsgeschichte des 19. Jahrhunderts läßt sich grob in drei Phasen einteilen. In den Jahrzehnten zwischen 1780 und 1840 beherrschte die Debatte um „Old Corruption“ die innenpolitischen Auseinandersetzungen. Seit den Wahlrechtsreformen von 1832 bis zu den Reformen von 1883 stand die Wahlkorruption im Mittelpunkt. In den letzten zwei Dekaden des Jahrhunderts und in der edwardianischen Epoche galten die Klagen hauptsächlich korrupten Verbindungen zwischen Hochfinanz, Industrie und Parteien, also der Käuflichkeit von Politik.

Die Auseinandersetzungen über „Old Corruption“ waren in erster Linie Debatten über eine Modernisierung der Verwaltung und des par-

<sup>56</sup> Keine Einträge im Conversations-Lexicon bzw. der Allgemeinen Deutschen Real-Encyclopädie vor 1894; desgleichen in Grimms Deutschem Wörterbuch, bei *H. A. Pierer*, Universal-Lexikon der Gegenwart und Vergangenheit. 3. Aufl. Altona 1849, sowie *Herrmann Wagener*, Staats- und Gesellschaftslexikon. Berlin 1859–1867. Bei *Carl v. Rotteck/Carl Welcker*, Das Staats-Lexikon. Altona 1834–1843 lediglich „Bestechung“ mit einer kurzen Passage über „Corruption und Demoralisation“ (in den Auflagen von 1834, 1846 und 1858), in Herders Conversationslexicon eine kurze Worterklärung; ähnlich: Illustriertes Konversations-Lexikon, Pierers Konversations-Lexikon; Brockhaus' Konversations-Lexikon, Meyers Großes Konversations-Lexikon mit den jeweils jüngeren Auflagen.

<sup>57</sup> *Rotteck/Welcker*, Staats-Lexikon (wie Anm. 56).

lamentarischen Systems.<sup>58</sup> Jüngst hat Philip Harling die hiermit verbundenen Diskussionen und Reformen ausführlich untersucht.<sup>59</sup> Aus unterschiedlichen Motiven wandten sich Radikale (als selbst ernannte Fürsprecher der weniger Begüterten), aber auch Teile des politischen Establishments in London und eine Mehrheit der landbesitzenden Provinzeliten gegen hohe Steuern, eine kostspielige Verwaltung, eine Reihe traditioneller Wahlrechtsprivilegien und vor allem gegen die Patronagepraktiken der Regierung.

Ohne Zustimmung des Parlaments war das Regieren seit dem frühen 18. Jahrhundert nicht mehr möglich gewesen. Die Zahl der an Parteien gebundenen Abgeordneten war jedoch so gering, daß ihr Abstimmungsverhalten nur schwer zu kalkulieren war. Dieses typische Problem eines parlamentarischen Systems vor Entstehung der programmatisch gebundenen Massenparteien löste die Krone, indem sie ihrer Regierung ein umfangreiches Patronagesystem zur Verfügung stellte, damit sie die Mehrheit im Parlament an sich binden konnte. Dazu gehörten bezahlte Ämter ohne Pflichten (sogenannte Sinekuren), Leibrenten, sogenannte „Reversions“ (in der Regel faktisch die Vererbbarkeit von Renten oder Sinekuren), aber auch die partiische Erteilung von Regierungsaufträgen.<sup>60</sup>

Kritik an diesen Verhältnissen hatte es von Beginn an gegeben. Doch um 1800 verschärfen sich die Konflikte. Bedingt durch die Kriege mit dem nachrevolutionären Frankreich wuchs die Staatstätigkeit und es stiegen die Steuern. Zudem schien es lange so, als könne Großbritannien die französische Hegemonie nicht verhindern. Die auf dem Kontinent erfolgreichen revolutionären und napoleonischen Reformen in Rechtssystem und Verwaltung bauten weiteren Reformdruck auf. Die Kritiker von „Old Corruption“ warfen der britischen Regierung vor, die Steuergelder zur persönlichen Bereicherung zu veruntreuen. Es ver-

<sup>58</sup> Zur Bedeutung des Korruptionsvorwurfs gegenüber dem Ancien Régime im revolutionären Frankreich *Gembicki*, Corruption (wie Anm. 13); *Olivier Blanc*, La Corruption sous la Terreur (1782–1794). Paris 1992, insbes. Kapitel 1.

<sup>59</sup> *Philip Harling*, The Waning of „Old Corruption“. The Politics of Economical Reform in Britain, 1779–1846. Oxford 1996; *ders.*, Rethinking Old Corruption, in: P & P 147, 1995, 127–158.

<sup>60</sup> Neben *Harling*, Waning (wie Anm. 59), auch *William David Rubinstein*, The End of „Old Corruption“ in Britain, 1780–1860, in: P & P 101, 1983, 55–86; *Wellenreuther*, Korruption (wie Anm. 51); *Landfried*, Korruption (wie Anm. 29); knapp *Alan Doig*, Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics. Harmondsworth 1984, 39–45, 53–56.

stärkte sich der Eindruck, eine kleine Elite halte sich mittels hoher Steuern auf Kosten des Landes schadlos. Radikale wie William Cobbett, John Wade und Jeremy Bentham bildeten die Speerspitze der Kritik. Sie geißelten persönliche Bereicherung teilweise mit so modernen Skandalisierungsmethoden wie der Veröffentlichung der Einnahmen von Ministern.<sup>61</sup>

Die konservativen Regierungen des frühen 19. Jahrhunderts reagierten flexibler auf diese Kritik als lange Zeit vermutet. Sie verwandelten bereits lange vor den liberalen Reformen der 1830er Jahre das vergleichsweise teure, ausufernde und von Patronagefunktionen dominierte Staatswesen des 18. Jahrhunderts in den schlanken, kostengünstigen, effizient und sachorientiert arbeitenden Staat der viktorianischen Epoche. Dabei entwickelte sich die Berufung auf „uneigennütziges“ Handeln zu einem zentralen Anspruch der politischen Elite und des Londoner Verwaltungsapparates. Nach Harlings Interpretation gelang es der traditionellen Führungsschicht auf diese Weise, das Vertrauen der ländlichen Eliten zu wahren und die eigene Stellung auf Jahrzehnte zu stabilisieren.<sup>62</sup>

Zu den Bekämpfungsstrategien der „Old Corruption“ gehörten auch die Wahlrechtsreformen von 1832. Deren Effekt war freilich gegenteilig. Die schon seit dem 18. Jahrhundert debattierte Bestechlichkeit von Wählern nahm in den folgenden Jahrzehnten stark zu. Die damit verbundenen Diskussionen werde ich weiter unten erörtern.

Nach dem Abklingen der Debatten um die Wahlkorruption wurden die öffentlich erhobenen Korruptionsvorwürfe diffuser und richteten sich hauptsächlich gegen die angebliche oder tatsächliche Käuflichkeit von Spitzenpolitikern. War die Kritik an der Wahlkorruption noch meist im Konsens der Parteien thematisiert worden, setzten ab dem Ende des Jahrhunderts Parlamentsmitglieder vermehrt darauf, den jeweiligen politischen Gegner mit (Korruptions-)Skandalen zu desavouieren. Diese Strategie war das Ergebnis des politischen Massenmarktes, in dem die traditionellen Bindungen der Wähler an bestimmte Kandidaten sich lockerten. Allerdings taten sich eher Hinterbänkler und un-

<sup>61</sup> Beispielsweise *Jeremy Bentham, Plan of Parliamentary Reform, in the Form of a Catechism, with Reasons for each Article*. London 1818, 152–154: „Lord Wellington’s Money“.

<sup>62</sup> *Harling, Waning* (wie Anm. 59), 256–265; *David Philips, A ‚Weak‘ State? The English State, the Magistracy and the Reform of Policing in the 1830s*, in: EHR 119, 2004, 873–891.

abhängige Abgeordnete mit Enthüllungen hervor als die Spitzen der Parteien.<sup>63</sup> Bislang waren Korruptionsvorwürfe meist mit dem Anspruch auf politische Reformen verknüpft gewesen, nun aber waren die Urheber der Kritik zunehmend Modernisierungskritiker. Eine zentrale Rolle spielten dabei ab etwa 1900 ehemals liberal-radikale, zunehmend aber radikal rechts und antisemitisch eingestellte Journalisten und Politiker um Leopold Maxse, Arnold White, Cecil Chesterton und Hilaire Belloc.<sup>64</sup> Deren Aktivitäten verdichteten sich zu einer Art Dauerkampagne. Sie attackierten hauptsächlich die liberalen Regierungen seit 1905 und deren angebliche Abhängigkeit von jüdischen Industriellen und Finanziers. Ihr Sprachrohr wurde ab 1911 die Zeitschrift „Eye-Witness“ (später „New Witness“).<sup>65</sup> Im Hintergrund stand dabei auch eine moralisch grundierte Ablehnung der liberalen Handelspolitik, die aus ihrer Sicht das Grundeigentum als Hort urbritischer Werte benachteiligte, während der bevorzugte Kapitalbesitz den persönlichen Egoismus förderte. Die entsprechenden Kampagnen wurden mit großer Härte geführt und beinhalteten oft persönliche Angriffe gegen einzelne Personen.<sup>66</sup>

Die neue Korruptionskritik entzündete sich zunächst an sozialen Aufstiegsphänomenen und der zunehmenden Verflechtung des politischen Personals mit der modernen (Finanz- und Handels-) Wirtschaft. Unter dem Stichwort „plutocracy“ geißelten Zeitkritiker aus konservativem und liberalem Lager den wachsenden Einfluß von Börsenspekulanten.<sup>67</sup> Unter Korruptionsverdacht gerieten dabei insbesondere Parlamentsmitglieder, die ihren Namen für dubiose Börsengeschäfte zur Verfügung stellten. Hinzu kamen seit der Jahrhundertwende vermehrt Vorwürfe der Bereicherung im Zusammenhang mit Regierungsaufträgen im Empire und Materialbeschaffungen für die Kolonialkriege.<sup>68</sup> Schließlich beschäftigten tatsächliche oder vermeintliche Insidergeschäfte von Politikern an der Börse die britische Öffentlichkeit, allen voran der Marconi-Skandal von 1912/13, der den späteren Premiermi-

<sup>63</sup> G. R. Searle, *Corruption in British Politics 1895–1930*. Oxford 1987, 414–420.

<sup>64</sup> Joseph Pearce, *Old Thunder. A Life of Hilaire Belloc*. London 2002.

<sup>65</sup> Arnold White, *Efficiency and Empire*. London 1901; Hilaire Belloc/Cecil Chesterton, *The Party System*. London 1911.

<sup>66</sup> Searle, *Corruption* (wie Anm. 63), 104–143.

<sup>67</sup> Arthur Ponsonby, *The Camel and the Needle's Eye*. London 1909.

<sup>68</sup> John A. Hobson, *Imperialism. A Study*. London 1902.

nister Lloyd George massiv belastete.<sup>69</sup> Die steigende Bedeutung von Interessenverbänden bei Wahlen und bei der finanziellen Unterstützung der Parteien war ebenfalls ein Thema, das selbst von Angehörigen des Parlaments mit Korruptionsgefahr in Verbindung gebracht wurde, auch wenn neuere Untersuchungen dies als weitgehend unbegründet bezeichnen.<sup>70</sup> Ein weiteres Dauerthema um die Jahrhundertwende war der Titelhandel. Seit den 1880er Jahren wurde es üblich, auch Industrielle zu nobilitieren. Offenbar profilierten sich in diesem Zusammenhang insbesondere die Liberalen nach ihrem Regierungsantritt mit einem halb-institutionalisierten System, bei dem nahezu jeder, der an die Partei eine substantielle Spende entrichtete, vom Premierminister zur Erhebung in den Adelsstand vorgeschlagen wurde.<sup>71</sup>

Neben diesen zentralen Arenen der politischen Auseinandersetzung waren auch Mißstände in Polizei<sup>72</sup>, Justiz und Verwaltung<sup>73</sup> immer wieder auf der Agenda. Bemerkenswert ist dabei allerdings, daß eine strafrechtlich relevante Antikorruptionsgesetzgebung für die öffentliche Verwaltung erst um die Jahrhundertwende einsetzte, und zwar in Gestalt der drei Corruption Acts von 1889, 1906 und 1916. Diese Bestimmungen entsprachen jedoch keinem politischen Konzept zur Korruptionsbekämpfung. Sie waren ad hoc beschlossene, isolierte Reaktionen auf skandalisierte Mißbrauchsfälle. So hatten sie teilweise erhebliche handwerkliche Mängel, die Nachbesserungen erforderlich machten. Offenbar sahen viele Angehörige der politischen Klasse die Definition und Überwachung von Verhaltensregeln in der Verwaltung

<sup>69</sup> Bentley B. Gilbert, David Lloyd George and the Great Marconi Scandal, in: Historical Research 62, 1989, 295–317. Zu systematischen Korruptionspraktiken Lloyd Georges Don M. Cregier, The Lloyd George Political Fund, in: Research Studies 35, 1967, 198–219.

<sup>70</sup> Frans Coetzee, Pressure Groups, Tory Businessmen and the Aura of Political Corruption Before the First World War, in: HJ 29, 1986, 833–852, hier 839, 850.

<sup>71</sup> Searle, Corruption (wie Anm. 63), 84–94, 153–155; Harold J. Hanham, The Sale of Honours in Late Victorian England, in: Victorian Studies 3, 1960, 277–289. Für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg Tom Cullen, Maundy Gregory, Purveyor of Honours. London 1974. Zu einem Skandal anlässlich des Verkaufs von Orden in Frankreich in den 1880er Jahren Adrien Dansette, L'Affaire Wilson et la chute du Président Grévy. Paris 1936.

<sup>72</sup> David Dixon, From Prohibition to Regulation. Bookmaking, Anti-Gambling, and the Law. Oxford 1991; James Morton, Bent Coppers. A Survey of Police Corruption. London 1993.

<sup>73</sup> V. G. Alexander, A Nineteenth-Century Scandal, in: Public Administration 28, 1950, 295–300.

nicht als Aufgabe des Gesetzgebers an, sondern als eine Frage persönlicher Ehre der Angehörigen des Civil Service – möglicherweise eine Folge der bis ins 20. Jahrhundert starken Dominanz des Adels in der Administration.<sup>74</sup> Diese Vorstellung war insofern „vormodern“, als sie zentrale Bereiche öffentlichen Handelns nicht der staatlichen Legislation, sondern einem Standeskodex oder gar der privaten Gewissensschau der Amtsträger überließ. Insgesamt war die Verwaltungsgeschichte Großbritanniens bis Ende des 19. Jahrhunderts von der Langlebigkeit traditioneller Rekrutierungsmechanismen, von lokalen und korporativen Sonderrechten, geringer Zentralisierung und Professionalisierung sowie in der Lokalverwaltung auch von der Verquickung richterlicher mit administrativen Funktionen geprägt.<sup>75</sup>

### V. Spätes Interesse: Deutschland

Wie die Durchsicht der Enzyklopädien bereits ergeben hat, war Korruption in Deutschland zumindest vor 1870 so gut wie kein Thema. Jedenfalls sucht man beim derzeitigen Stand der Forschung vergeblich nach einer größeren Debatte. In naheliegenden Sachgebieten wie bei der Reformierung der preußischen Patrimonialgerichtsbarkeit oder in der Selbststilisierung von Richtern gab es keine entsprechenden Kontroversen.<sup>76</sup> Auch während der Revolution von 1848, die in Frankreich von erheblichen Korruptionsvorwürfen gegen die Juli-Monarchie begleitet war, spielte dieses Thema im deutschen Kontext keine Rolle.<sup>77</sup>

Geht man von der britischen Debatte um „Old Corruption“ aus, so liegt ein genauerer Blick auf die Verwaltungsreformen des frühen 19. Jahrhunderts nahe. Diese waren im Unterschied zur Debatte um „Old Corruption“ jedoch nicht das Ergebnis von Korruptionsvorwürfen in der politischen Arena. Sie waren fast ausschließlich Sache der Regierungen.<sup>78</sup> Seit dem späten 18. Jahrhundert, vor allem aber auf direk-

<sup>74</sup> *Doig*, Corruption (wie Anm. 60), 68–80.

<sup>75</sup> *Raphael*, Recht (wie Anm. 36), 61–66.

<sup>76</sup> *Monika Wienfort*, Patrimonialgerichte in Preußen. Ländliche Gesellschaft und bürgerliches Recht 1770–1848/49. Göttingen 2001; *Christina von Hodenberg*, Die Partei der Unparteiischen. Der Liberalismus der preußischen Richterschaft 1815–1848/49. Göttingen 1996.

<sup>77</sup> *William Fortescue*, Morality and Monarchy. Corruption and the Fall of the Regime of Louis-Philippe in 1848, in: *French History* 16, 2002, 83–100.

<sup>78</sup> *Eckhart Hellmuth*, Why Does Corruption Matter? Reforms and Reform Move-

ten oder indirekten französischen Druck wurden die Verwaltungsreformen in Deutschland früh umgesetzt. Schon zuvor, etwa im preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 und in österreichischen Kodifikationen, fanden sich Antibestechungsvorschriften mit detaillierten Strafsanktionen. Gleiches gilt in erhöhtem Maß für das Strafgesetzbuch des Code Napoléon, der in den Rheinbundstaaten dauerhafte Gültigkeit erlangte.<sup>79</sup> Der unmittelbare Vorläufer der gegenwärtigen Bestimmungen zur Beamten- und Richterbestechung entstand mit dem preußischen Strafgesetzbuch von 1851, dessen Regelungen später ins Strafgesetzbuch des Reiches §§ 331 ff. aufgenommen wurden.<sup>80</sup> Diesen Kodifikationen entsprach ein Beamtendienstrecht, das vor allem in den Rheinbundstaaten sehr modern war und dem Weberschen Modell nahe kam. In Preußen freilich ging diese Entwicklung langsamer vonstatten und kam erst nach der Gründung des Reiches 1871 zu einem vorläufigen Ende.<sup>81</sup>

Offenbar hat zumindest ein Teil der Verwaltungsreformer des frühen 19. Jahrhunderts die aus dem Ancien Régime überkommenen Institutionen als „korrupt“ wahrgenommen oder bezeichnet; darauf deutet zumindest ein interner Bericht von Friedrich List über Mißstände in der württembergischen Kommunalverwaltung von 1816/17 hin.<sup>82</sup> Es bleibt künftigen Forschungen aufgetragen, die Repräsentativität solcher Charakterisierungen und ihre etwaige Bedeutung für die Legitimierung der Reformen zu untersuchen.

Eine gewisse Parallele zur Debatte um die parlamentarische Signifikanz von „Old Corruption“ findet sich in Deutschland um die Jahrhundertmitte. Der liberale Staatsrechtler Robert von Mohl veröffentlichte 1852 und in einer überarbeiteten Version 1860 eine Streitschrift unter dem Titel „Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel“.

ments in Britain and Germany in the Second Half of the Eighteenth Century, in: *Proceedings of the British Academy* 100, 1999, 5–23.

<sup>79</sup> Die fünf französischen Gesetzbücher. Neu übersetzt von einem praktischen Juristen. Koblenz o. J., Strafgesetzbuch, Erstes Buch, Zweiter Abschnitt, § 4.

<sup>80</sup> Vgl. *Karl Binding*, Lehrbuch des Gemeinen deutschen Strafrechts. Besonderer Teil. Leipzig 1896–1905, Bd. 2, 712–735. Zum preußischen Strafgesetzbuch instruktiv *Wagener*, Staats- und Gesellschaftslexikon (wie Anm. 56), Art. „Bestechung“. Vgl. auch *Ahlf*, Korruptionsbegriff (wie Anm. 12).

<sup>81</sup> *Bernd Wunder*, Geschichte der Bürokratie in Deutschland. Frankfurt am Main 1986.

<sup>82</sup> *Raimund Waibel*, Frühliberalismus und Gemeindewahlen in Württemberg (1817–1855). Das Beispiel Stuttgart. Stuttgart 1992, 147, 150.

Mohl konstatierte das Scheitern des „constitutionellen Systems“ in Deutschland. Das Credo des Textes lautet: „Corruption oder parlamentarische Regierung“.<sup>83</sup> Mohl forderte vom Parlament abhängige Regierungen. Anderenfalls sei jede Regierung gezwungen, das Parlament zu korrumpieren, um stabile Mehrheiten zu organisieren. Dazu gehöre die Bestechung von Abgeordneten, Wahlmanipulation und „Nachgiebigkeit gegen volksthümliche Wünsche“.<sup>84</sup> Eine durch Korruption erreichte Zusammensetzung des Parlaments sei „Diebstahl“ an den Rechten des Volkes. Damit laufe auch der monarchische Staatsaufbau Gefahr, ein „sittlich verkommenes Princip“ zu werden und gleich einer „vermodernde[n] Mumie“ beim leichtesten Stoß durch politische Unruhen zu zerfallen. Dabei berief Mohl sich auf das Beispiel der Juli-Monarchie im Revolutionsjahr 1848.<sup>85</sup> Das parlamentarische Regierungssystem verlange zwar vom Fürsten, daß er seine politischen Ambitionen reduziere. Doch könne er auf diese Weise sein Ansehen und den Erhalt seiner Dynastie am besten wahren – die Alternative sei ein „Hinabgleiten auf der schlüpfrigen und nicht sehr reinlichen Bahn der Corruption“.<sup>86</sup>

Mohl unterstellte eine notwendige politische Entwicklung, die von den Monarchen nur unter Zuhilfenahme von unlauteren Mitteln, eben Korruption, verzögert werden könne. Der Korruptionsbegriff erlaubte es Mohl, funktionalistische und finanzielle Erwägungen gegen das monarchische Prinzip mit einem starken moralischen Argument zu verbinden. Obwohl der Korruptionsvorwurf hier einen Ausgangspunkt für Polemik hätte bilden können, bleibt Mohl zurückhaltend. Ein wichtiger Unterschied zu den Attacken in der „Old Corruption“-Debatte ist die Anlage des Textes als theoretische Abhandlung. Konkrete Angriffe gegen Regierungen oder gar einzelne Personen vermied Mohl. Er kritisierte lediglich cursorisch die französischen Regierungen Louis-Philippes und Napoleons III.

Einen im Tenor ähnlichen Beitrag finden wir bereits im Staats-Lexikon von Rotteck und Welcker Mitte der 1830er Jahre. Im Artikel „Bestechung“ kritisierten sie Einflußnahmen der Regierungen auf Wähler, Parlamente und Richter durch „Belohnung und Nachtheile, Orden, Zu-

<sup>83</sup> *Robert von Mohl*, Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel, in: ders., Politische Schriften. Köln/Opladen 1966, 118–224, hier 151.

<sup>84</sup> Ebd.

<sup>85</sup> Ebd. 152–156.

<sup>86</sup> Ebd. 161.

lagen, Beförderungen, Zurücksetzungen, Versetzungen und Absetzungen“ unter dem Begriff „allverderblichste Corruption und Demoralisation“.

Freilich blieb diese Ansicht nicht unwidersprochen. So findet sich in der grundlegenden Schrift von Friedrich Julius Stahl über „Das Monarchische Princip“ von 1845 auch ein Hinweis, jede Parlamentarisierung der Regierung müsse zur „Kammerbestechung“ führen. Leider führte Stahl diesen Gedanken nicht weiter aus.<sup>87</sup> Dies deutet darauf hin, daß jene Ansicht in monarchisch gesinnten Kreisen allgemein geteilt wurde. Somit könnte die staatsrechtliche Debatte in der Mitte des 19. Jahrhunderts ein mögliches Feld künftiger Korruptionsforschung sein, wengleich selbst detaillierte Studien etwa zum Liberalismus wenig Hoffnung auf reiche Ausbeute machen.<sup>88</sup>

Mit der Gründung des Kaiserreichs hielt auch die Korruptionskritik Einzug in Deutschland. „Ein Geruch von Korruption hing über dem neuen Reich“, so Fritz Stern.<sup>89</sup> Jedenfalls lassen sich seit den 1870er Jahren regelmäßig öffentlich erhobene Korruptionsvorwürfe nachweisen. Eine erste Welle richtete sich gegen Bismarck und dessen enge Mitarbeiter. Hieran beteiligten sich auf der einen Seite Vertreter konservativer und agrarischer Interessen, denen die liberale Wirtschaftspolitik Bismarcks in den Jahren vor und nach der Reichsgründung ein Dorn im Auge war. Beliebte als Ziel solcher Angriffe war Bismarcks jüdischer Bankier Gerson von Bleichröder. Bleichröder verwaltete nicht nur das Privatvermögen des Reichskanzlers, sondern war auch für politische Geldtransaktionen zuständig. Dazu zählte die Alimentierung von Geheimagenten und Journalisten aus dem sogenannten „Welfenfonds“.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> *Friedrich Julius Stahl*, *Das Monarchische Princip*. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung. Heidelberg 1845, IV.

<sup>88</sup> Das Register in der umfangreichen Arbeit von Jörn Leonhard über die Semantik des Liberalismus enthält nur eine handvoll Verweise zur Korruption, die sich zudem mehrheitlich auf Großbritannien beziehen. In Frankreich und Italien hat der Liberalismus offenbar gelegentlich das napoleonische Herrschaftssystem als „korrupt“ bezeichnet; *Jörn Leonhard*, *Liberalismus*. Zur historischen Semantik eines europäischen Deutungsmusters. München 2001, 176, 213, 243–250.

<sup>89</sup> *Fritz Stern*, *Gold und Eisen*. Bismarck und sein Bankier Bleichröder. Frankfurt am Main 1978, 304.

<sup>90</sup> Es handelte sich beim sogenannten Welfen- oder Reptilienfonds um das Vermögen der nach dem Frieden von Nikolsburg entthronten Landesherren von Hannover und Hessen-Kassel; *Robert Nöll von der Nahmer*, *Bismarcks Reptilienfonds*. Aus den Geheimakten Preußens und des Deutschen Reiches. Mainz 1968.

Im Gegenzug profitierten seine Geschäfte von der Nähe zum Reichsgründer; eines seiner Hauptgeschäfte war nämlich die Plazierung ausländischer Staatsanleihen in Deutschland. Der Bankier fungierte nach Fritz Stern als Mittler zwischen dem sauberen Idealbild des Kaiserreichs und dem Herrschaftssystem Bismarcks, das ohne Patronage und Bestechung nicht denkbar gewesen sei.<sup>91</sup>

1877 erschien in diesem Kontext ein Pamphlet von Rudolf Meyer unter dem Titel „Politische Gründer und die Corruption in Deutschland“. Es unterstellte Bismarck, in persönliche Abhängigkeit von Bleichröder und anderen Bankiers geraten zu sein. In Meyers Darstellung hatten die großen Bankhäuser Abgeordnete, Journalisten und hohe Regierungsbeamte in ein Netz finanzieller Abhängigkeiten verstrickt, so daß sie zu Erfüllungsgehilfen der Hochfinanz und ihres unlauteren Finanzgebarens verkommen seien. Mit Blick auf Parteien und Regierung urteilte er: „Der dürre Gaul des Principis ist von ihnen längst abgesattelt und man hat das runde Interessenrösslein keck bestiegen.“<sup>92</sup> Meyers Schrift ist geprägt von überschäumender Polemik und direkten Attacken gegen Personen aus Politik und Finanzwelt. So kommt sie zu dem Schluß: „Ihr seid Barbaren wie zuvor! Platte, elende, halbgebildete Producte der schlechtesten Zeitungsliteratur“ und „Es ist ein arges Regiment, unter dem wir leben. Sein Name aber ist Bismarck!“<sup>93</sup> Damit schlug Meyer einen Ton an, der die Korruptionskritik der folgenden Jahrzehnte bestimmen sollte. Bismarck reagierte auf diese und ähnliche Angriffe von seiten konservativer Kreise mit Verleumdungsklagen oder aber, wie im Fall der Kreuz-Zeitung, öffentlichen Angriffen und politischer Ächtung.<sup>94</sup>

Nicht nur aus konservativer Richtung gab es freilich derartige Attacken. 1873 prangerte der liberale Abgeordnete Eduard Lasker im Preussischen Abgeordnetenhaus die Verflechtungen zwischen dem Eisenbahnkönig Bethel Henry Strousberg und der Umgebung Bismarcks an.

<sup>91</sup> Stern, Gold (wie Anm. 89), 289 sowie passim.

<sup>92</sup> Rudolf H. Meyer, Politische Gründer und die Corruption in Deutschland. Leipzig 1877, 186. Zum Hintergrund etwa Siegfried von Kardorff, Wilhelm von Kardorff. Ein nationaler Parlamentarier im Zeitalter Bismarcks und Wilhelms II. 1828–1907. Berlin 1936, 95–110; Otto v. Diest-Daber, Bismarck und Bleichröder. Deutsches Rechtsbewußtsein und die Gleichheit vor dem Gesetze. München 1897.

<sup>93</sup> Zitate nach Meyer, Gründer (wie Anm. 92), 199, 203.

<sup>94</sup> Zu Bismarcks Reaktion auf eine entsprechende Artikelserie vgl. Lothar Gall, Bismarck. Der weiße Revolutionär. Frankfurt am Main 1980, 545–547.

Im Interesse des dringend nötigen Ausbaus der Eisenbahnnetze hatte das preußische Handelsministerium mit Duldung Bismarcks Aktiengeschäfte Strousbergs gedeckt, die rechtlich bedenklich waren. Ein enger Mitarbeiter Bismarcks, Hermann Wagener, wurde das politische Opfer dieser Affäre. Laskers Motive waren weniger wirtschaftspolitischer Natur. Offenbar handelte es sich um ein taktisches Manöver zur politischen Schwächung Bismarcks und auch Strousbergs, der ein Parteigänger der Konservativen war.<sup>95</sup>

Im Verlauf der folgenden Jahrzehnte breitete sich die Korruptionskritik weiter aus. Auch die sozialdemokratische Presse verfolgte eine Skandalisierungsstrategie, um öffentliche Personen und mit ihnen die führenden Institutionen und sozialen Gruppen des Kaiserreichs zu desavouieren. Neben Sexskandalen spielten dabei auch Korruptionsvorwürfe immer wieder eine Rolle: so angeblicher Titel- und Ordenshandel oder finanziell bedingte Einflußnahme von Interessenverbänden auf die Gesetzgebung.<sup>96</sup> Es war daher auch kein Zufall, daß einer der größten Bestechungsskandale des Kaiserreichs, die sogenannte Kornwalzer-Affäre 1912/13 von Karl Liebknecht an die Öffentlichkeit gebracht wurde. Hintergrund war die Tätigkeit eines Agenten der Firma Krupp, der dank intensiver Kontaktpflege mit Mitarbeitern des Kriegsministeriums Insiderinformationen über Ausschreibungen für Materialbeschaffungen und die Angebote der Konkurrenzfirmen erhielt.<sup>97</sup>

In der Publizistik der Jahrhundertwende entwickelte sich der Korruptionsvorwurf zu einer Chiffre für gesellschaftliche Generalkritik.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Ralf Roth, Der Sturz des Eisenbahnkönigs Bethel Henry Strousberg. Ein jüdischer Wirtschaftsbürger in den Turbulenzen der Reichsgründung, in: Jb. für Antisemitismusforschung 10, 2001, 86–112; Gall, Bismarck (wie Anm. 94), 529f.; Stern, Gold (wie Anm. 89), 304f.

<sup>96</sup> Alex Hall, Scandal, Sensation and Social Democracy. The SPD Press and Wilhelmine Germany 1890–1914. Cambridge 1977, 157–173; Rudolf Jandt, Korruption in der deutschen Geschichte (1870–1945), in: Jürgen Bellers (Hrsg.), Politische Korruption in der Bundesrepublik Deutschland. Münster 1989, 15–37, hier 21, 24.

<sup>97</sup> Wolfgang Benz, Die Entstehung des Kruppschen Nachrichtendienstes, in: VfZ 24, 1976, 199–212; Adolf Zimmermann (Hrsg.), Prozeß Brandt und Genossen. Der sogenannte Krupp-Prozeß. Verhandlungsbericht. Aus dem Reichstag. Zeitungsstimmen. Berlin 1914; jetzt Frank Bösch, Krupps „Kornwalzer“. Formen und Wahrnehmungen von Korruption im Kaiserreich, in: HZ 281, 2005, 337–379.

<sup>98</sup> Für Österreich Wilhelm Brauneder, Die Korruption als historisches Phänomen, in: Christian Brünner (Hrsg.), Korruption und Kontrolle. Wien 1981, 75–104, hier 97f.

Im Zentrum stand weiterhin das schon in den siebziger Jahren angelegte Motiv des moralischen Niedergangs infolge von Gier und unrechtmäßiger Bereicherung. Hinzu traten zunehmend zwei weitere Motive, nämlich der Antisemitismus und die Kritik an sexueller Ausschweifung. Schon Gerson von Bleichröder war in den letzten Jahren seines Lebens solchen publizistischen Angriffen ausgesetzt, als er mehrere Prozesse gegen eine ehemalige Geliebte führte (Affäre Croner). In diesem Zusammenhang erhoben antisemitische Publizisten wie Hermann Ahlwardt den Vorwurf, die Justiz lasse sich in korrupter Weise zu milden Urteilen verleiten.<sup>99</sup> Korruption als Kombination von neuereicher Anmaßung, sexueller Perversion und Beamtenbestechung bestimmte auch die Kommentare zum Prozeß des Berliner Bankiers Sternberg um 1900.<sup>100</sup> „Korruption“ wurde ein zunehmend diffuser Bestandteil der Kulturkritik. So prangerte Albert Burg unter diesem Stichwort den Müßiggang der Verwaltungsreferendare an. Daher komme es, daß hohe Beamte oft „geistig minderwertig, ehr- und charakterlos, wortbrüchig und verlogen, grausame Bestien, niederträchtige Verbrecher“ seien.<sup>101</sup> Die „Sünden des 20. Jahrhunderts“ ließen sich unter Korruption rubrizieren und umfaßten den gesamten Bilderbogen der Zivilisationskritik: Egoismus, Herrschaft des Kapitalismus, Reklame, Unfähigkeit der führenden Persönlichkeiten, Skrupellosigkeit, Beschleunigung in der Großstadt, Selbstgefälligkeit, Sittenverfall, Oberflächlichkeit, Faulheit und weitere Anzeichen des allgemeinen Verfalls.<sup>102</sup>

## VI. Korruption und Nichtkorruption: Wahlmanipulation in Großbritannien und Deutschland

In Deutschland erlangte die Korruptionskritik um 1900 eine Dichte und Verbreitung, die mit den Debatten in Großbritannien vergleichbar war. Dennoch bleibt der magere Befund für die ersten drei Viertel des

<sup>99</sup> *Stern*, Gold (wie Anm. 89), 646–654; *Hermann Ahlwardt*, Die Prozesse Manché und Bleichröder. Berlin 1891; *Erwin Bauer*, Der Fall Bleichröder. Leipzig 1891.

<sup>100</sup> *Ephr[aim] Meyerstein*, Sternberg, Corruption und Kriminalpolizei. 2. Aufl. Berlin 1900.

<sup>101</sup> *Albert Burg*, Das schwarze Buch. Korruption und Prostitution der preußischen höheren Verwaltungsbeamten. Zürich 1905, Zitat 101.

<sup>102</sup> *Felix Weichbrodt*, Sünden des 20. Jahrhunderts oder Es lebe die Korruption. Eine moderne Kreuzzugsrede. Werdohl 1905.

19. Jahrhunderts zu klären. Nun ist es aber stets problematisch, die Abwesenheit eines Phänomens zu erklären. Daher gehe ich im folgenden von den Praktiken aus – und zwar von Praktiken, die in beiden Ländern anzutreffen waren, aber unterschiedliche Bewertungen in den politischen Debatten erfuhren. Die Praktiken waren keinesfalls gleich, aber ähnlich und damit vergleichbar. Es handelt sich um das Thema Wahlmanipulationen. In Großbritannien entspann sich eine ausführliche Korruptionsdebatte um dieses Phänomen; in Deutschland gab es zwar Wahlprüfungsdebatten, die jedoch einen geschäftsmäßigen Charakter hatten. Im Zentrum der Analyse stehen die Debatten über den Illegal and Corrupt Practices Act im Unterhaus zwischen 1880 bis 1884 sowie die Wahlprüfungen im Deutschen Reichstag in den 1870er bis 1890er Jahren.<sup>103</sup>

Vorwurf und Praktiken der Wahlkorruption waren im England des zweiten Drittels des 19. Jahrhunderts nicht neu. Gegen Ende der „Old Corruption“-Debatte beschloß das Parlament zur Verbesserung seines Ansehens 1832 eine Reform des Wahlrechts. Sie besaß zwei Elemente. Zum einen wurden entvölkerte Wahlkreise aufgelöst, in denen im Extremfall ein Wahlberechtigter über die Besetzung von bis zu zwei Parlamentssitzen entschied. Zum anderen wurde die Gesamtzahl der Wahlberechtigten erhöht und an eine einheitliche Bedingung geknüpft. Von nun an durfte in städtischen Wahlkreisen abstimmen, wer über einen Grundstückswert verfügte, der mindestens 10 Pfund pro Jahr einbrachte. Insgesamt besaßen nun 20% der erwachsenen männlichen Bevölkerung die sogenannte „franchise“. In den folgenden Jahrzehnten wurde das Wahlrecht ausgeweitet. Durch den Parliamentary Elections Act von 1867 erhielten nun auch Teile der Arbeiterschaft Zugang zu den Wahlurnen, wobei sich die Wählerschaft fast verdoppelte. In den 1880er Jahren durften schließlich gut 60% der männlichen Bevölkerung wählen.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Ausgewählt wurden die Debatten vom 7. 1. 1881, 4. 6. 1883, 7. 6. 1883, 12. 6. 1883 im Unterhaus sowie Wahlprüfungsdebatten im Reichstag am 9. 12. 1874, 12. 3. 1878, 29. 3. 1879, 10. 7. 1879, 7. 3. 1888, 24. 4. 1896.

<sup>104</sup> Zur Wahlkorruption *Cornelius O'Leary*, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868–1911*. Oxford 1962; *K. Theodore Hoppen*, *Roads to Democracy: Electioneering and Corruption in Nineteenth-Century England and Ireland*, in: *History* 81, 1996, 553–571; *A. P. V. Whitehead*, *Petitions, Parliament and the Public: An Analysis of the Changing Nature of Electoral Corruption 1868–1883*. PhD Thesis University of Southampton 1984; *Charles Seymour*, *Electoral Reform in England and Wales. The Development and Operation of the Parliamen-*

Die Folge der Reformen von den dreißiger bis zu den sechziger Jahren war nicht die erhoffte Eindämmung der Wahlbestechung, sondern das glatte Gegenteil; sie nahm endemische Ausmaße an. Vor allem in den Städten mußten die Kandidaten von Wahl zu Wahl höhere Summen aufbringen, um ein Mandat zu erhalten. Die Ausgaben betrafen direkten Stimmenkauf, aber auch sogenanntes „treating“, das heißt Beköstigung und Belustigung der Wähler am Wahltag, sowie pro forma eingegangene Beschäftigungsverhältnisse von Wählern in der Wahlkampfzeit. Die Gründe für diese Entwicklung waren unterschiedlich. Zwar gab es bis Ende des 19. Jahrhunderts vor allem auf dem Land zahlreiche Wahlkreise, in denen nur ein Kandidat antrat. Doch sank die Bindung der Wahlbevölkerung nicht zuletzt durch ihre Ausweitung im Lauf des Jahrhunderts. An die Stelle der vielerorts überschaubaren Wählerschaft, die die Kandidaten mit Hilfe von Patronage und Netzwerkbildung an sich binden konnten, traten anonymere „Überzeugungsstrategien“ – darunter auch die offene Bezahlung. Zudem gab es eine wichtige mentale Voraussetzung für die Wahlkorruption bei den nun vermehrt zum Zuge kommenden Mittelschichtsangehörigen. Sie lag in der privatrechtlichen Auffassung des Wahlrechts. Zeitgenössische Zeugenbefragungen ergaben, daß viele Wähler ihr Stimmrecht als Privileg im traditionellen Sinne und damit als Privateigentum betrachteten, von dem sie sich eine Dividende versprachen. In ihren Augen war der Verkauf ihrer Stimme eine Selbstverständlichkeit, die sie auch in Gegenwart von Untersuchungskommissionen aus London nicht leugneten; mit Unverständnis begegneten sie daher auch gelegentlichen Strafen für korrupte Wähler.<sup>105</sup> Dem privatrechtlichen Charakter entsprach auch die lange Zeit vorherrschende Regelung von Wahlbeanstandungen, bei denen es eher um die Eintrittsregeln in einen Club von Gentlemen ging als um die öffentliche Prüfung der Zusammensetzung eines Repräsentativorgans.<sup>106</sup>

Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre wuchsen den sich nun entwickelnden nationalen Massenparteien die Kosten über den Kopf.

tary Franchise 1832–1885. New Haven 1915; *Matthew Cragoe*, „Jenny Rules the Roost“. Women and Electoral Politics, 1832–68, in: Kathryn Gleadle/Sarah Richardson (Eds.), *Women in British Politics, 1760–1860. The Power of the Petticoat*. Basingstoke 2000, 153–168.

<sup>105</sup> *Hoppen*, *Roads* (wie Anm. 104), 564–568.

<sup>106</sup> *Whitehead*, *Petitions* (wie Anm. 104), 13 f.

1880 kostete eine Wählerstimme angeblich zwei Pfund.<sup>107</sup> Mit einer Kombination von gesetzlichen Maßnahmen beendete die politische Klasse die Wahlkorruption: durch die geheime Abstimmung (Ballot Act 1872) und vor allem den Illegal and Corrupt Practices Act (1884) mit einer Deckelung der Wahlkampfausgaben und empfindlichen Strafen für Verstöße.<sup>108</sup>

Für die Wahlen zu den Kammern und Volksvertretungen im Deutschland der ersten Jahrhunderthälfte liegen nur vereinzelte Hinweise auf Wahlbestechung oder andere Manipulationen vor.<sup>109</sup> Die Begleitumstände der Reichstagswahlen sind dagegen gut erforscht. Es galt ein modernes Wahlrecht. Zumindest offiziell bestand das gleiche, geheime, direkte und freie Wahlrecht der erwachsenen männlichen Bevölkerung – ein Standard, der in Großbritannien erst im 20. Jahrhundert Wirklichkeit wurde. Freilich blieben diese Bestimmungen teilweise Theorie. Insbesondere die geheime Wahl war nicht gesichert, weil es keine amtlichen Stimmzettel gab. In Deutschland galt das Wahlrecht nicht als Privileg, sondern als eine öffentliche, dem Gemeinwesen geschuldete Pflicht. Zwar existierte der Stimmenkauf, etwa wenn ein Arbeitgeber seinen Angestellten eine Gratifikation versprach. Doch war dieser kaum organisiert. Allgemein gilt: Die deutschen Wähler wurden nicht gekauft, sondern bedroht. Insbesondere von Behörden und Verwaltungen, teilweise auch von den sozialen Milieus ausgehend unterlagen die Wähler den sogenannten „Wahlpressionen“, auch „Wahlterror“ genannt. Die öffentlichen Verwaltungen erhielten Anweisung, welchen Kandidaten sie im Auftrag der Regierung unterstützen sollten. Bei Untotmäßigkeit konnte ein Beamter damit rechnen, auf Jahre von Beförderungen ausgeschlossen zu werden. Allerdings zeigen Vergleiche der hiesigen Praktiken mit anderen Ländern, daß zumindest der Anschein der Legalität gewahrt wurde; grobe und offensichtliche Verstöße waren

<sup>107</sup> O'Leary, *Elimination* (wie Anm. 104), 156.

<sup>108</sup> Die neuere Literatur zeigt sich freilich etwas skeptischer hinsichtlich der Wirkung dieser Gesetze; vgl. E. K. G. Jaggard, *Political Continuity and Change in Late Nineteenth-Century Cornwall*, in: *Parliamentary History* 11, 1992, 218–234.

<sup>109</sup> Gerhard Finkbeiner, *Der Seelbacher Wahlskandal von 1842. Bestechung von Urwählern bei der Seelbacher Wahlmänner-Wahl im März 1842 durch die Lehrer Parteien die „Blauen“ und die „Gelben“*, in: *Die Ortenau* 80, 2000, 411–432; Fred L. Sepainter, *Wahlrecht und Wahlen vor der Reichsgründung in Baden: Die Wahl zum Erfurter Volkshaus 1850 und die Zollparlamentswahl 1868*, in: *ZGO* 147, 1999, 635–670, hier 666; für die kommunale Ebene Waibel, *Frühliberalismus* (wie Anm. 82), mit vereinzelten Fällen, die dem „treating“ ähneln.

vergleichsweise selten. Statt dessen kursierten Verwaltungsvorschriften mit Anleitungen, wie man Wahlen ohne offenen Rechtsbruch beeinflussen konnte.<sup>110</sup>

Blickt man nun auf die genannten Parlamentsdebatten, so fällt auf, daß es den Abgeordneten in beiden Ländern darum ging, die „Reinheit“ der Wahlen und des Parlaments zu sichern.<sup>111</sup> Während in den deutschen Debatten die Schuld für Unregelmäßigkeiten meist bei Behörden gesucht wurde, waren aus der Sicht der britischen Unterhausabgeordneten vor allem die korrupten Wähler schuld – und nur ein wenig die korrumpierenden Kandidaten. Die deutschen Reichstagsabgeordneten diskutierten aus ihrer Sicht schwerwiegende Mängel und Regelverstöße in der Verwaltung, über Rechtsunsicherheit und Abwehrrechte gegenüber dem Staat. Dagegen spielten die Wahlpressionen durch das katholische oder sozialdemokratische Milieu je nach Mehrheit im Haus eine größere oder geringere Rolle. Doch ihre britischen Kollegen debattierten über das geschädigte Ansehen, den drohenden Niedergang ihres politischen Systems und die mangelnde Moral von Wählern und Repräsentanten. Viele Abgeordnete wünschten sich, daß auch die briti-

<sup>110</sup> *Robert Arsenschek*, Der Kampf um die Wahlfreiheit im Kaiserreich. Zur parlamentarischen Wahlprüfung und politischen Realität der Reichstagswahlen 1871–1914. Düsseldorf 2003; *Andreas Biefang*, Modernität wider Willen. Bemerkungen zur Entstehung des demokratischen Wahlrechts des Kaiserreichs, in: Wolfram Pyta/Ludwig Richter (Hrsg.), Gestaltungskraft des Politischen. Berlin 1998, 239–260; *Andreas Gawatz*, Wahlkämpfe in Württemberg. Landtags- und Reichstagswahlen beim Übergang zum politischen Massenmarkt (1889–1912). Düsseldorf 2001. Zum internationalen Vergleich *Margaret L. Anderson*, Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany. Princeton 2000, Kapitel 2. Zu den Wahlprüfungen *Thomas Klein*, „Gültig – ungültig“. Die Wahlprüfungsverfahren des Deutschen Reichstages 1867–1918. Marburg 2003. Ähnliche Verhältnisse bei den Landtagswahlen in Preußen: *Thomas Kühne*, Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867–1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt. Düsseldorf 1994; vgl. auch *Gerhard A. Ritter*, Die Reichstagswahlen und die Wurzeln der deutschen Demokratie im Kaiserreich, in: HZ 275, 2002, 385–403.

<sup>111</sup> „Giving greater strength to the representation of the people, grounding it upon a pure and not a corrupt basis“, so Attorney General Henry James am 7. 1. 1881; Hansard's Parliamentary Debates. 3rd Series. Vol. 257, 271. Das Gesetz soll „purify both the electoral system and the elected body“, so George Russell am 4. 6. 1883; Hansard's Parliamentary Debates. 3rd Series. Vol. 279, 1664. „Reinlich und zweifelsohne“ sollte ein Mandatsträger in den Reichstag gewählt werden, so der Abgeordnete Lieber am 9. 12. 1874; Verhandlungen des Deutschen Reichstags, 2. Legislatur, II. Session, 27. Sitzung, 568.

schen Wähler den Wahlakt als eine Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl und den nicht Wahlberechtigten ansahen, für die sie treuhänderisch ihr Recht ausüben sollten.<sup>112</sup>

Der Korruptionsdiskurs war vor allem durch das Vorhandensein von zwei Elementen bestimmt: Geld (und Gier) sowie Niedergang. Zu beidem gab es bei deutschen Wahlen weniger Anlaß als in Großbritannien. Ein Grund ist darin zu sehen, daß bei deutschen Wahlen stärker mit Zwang und weniger mit Lockmitteln manipuliert wurde. Zudem besaß die britische Wahlkultur mehr „vormoderne“ Elemente, insbesondere war das Wahlwesen in Mentalität und Praxis noch nicht vollständig dem staatlich-hoheitlichen Bereich zugeordnet. In der britischen Korruptionsdebatte wurde daher unter anderem eine klarere Grenze zwischen privat und öffentlich angestrebt. Bezeichnenderweise lehnte es zumindest ein Teil der deutschen Abgeordneten 1879 ausdrücklich ab, die Wahlbeeinflussung durch Arbeitgeber zu rügen: Dabei handele es sich um eine Privatangelegenheit zwischen den Wählern und ihren Brotherren, nicht um einen öffentlichen Mißstand.<sup>113</sup>

## VII. Fazit

Korruptionsgeschichte erlaubt Aussagen über Wandlungen in der Moderne, insbesondere zu den Grenzen zwischen privaten und staatlich-öffentlichen Bereichen. Teile der britischen Verfassungswirklichkeit im

<sup>112</sup> Henry James klagte: „It is a disgrace to us all. Foreigners and foreign journals can point with derision to its existence in the midst of a constitution for which we ever claim superiority“; Hansard's Parliamentary Debates. 3rd Series. Vol. 257, 271. H. H. Fowler etwa erklärte, die Duldung der Wahlkorruption sei nicht tolerabel, denn wenn „inducing a man to discharge a solemn trust [das Wahlrecht, J. I. E.] on the most miserable and contemptible motives, is inseparable from our electoral system, then the character of the English people has sunk low indeed, and we need not pride ourselves so much upon our Constitution“; Hansard's Parliamentary Debates. 3rd Series. Vol. 279, 1675. Noch 1870 freilich hatte Disraeli das Wahlrecht im direkten Widerspruch zu Gladstone nicht als „trust“, sondern als „privilege“ bezeichnet; Hansard's Parliamentary Debates. 3rd Series. Vol. 203, 1037 (Disraeli), 1029 f. (Gladstone).

<sup>113</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des Abgeordneten v. Geß: Es gehe „nicht um amtliche Beeinflussungen, sondern um Wahlagitation von Privatpersonen, und diese sind durchaus unerheblich“, denn die Wahlfreiheit sei nicht bedroht: „Der Arbeiter kann seine Entlassung aus der Arbeit nehmen, dann ist er frei“; Verhandlungen des deutschen Reichstags, 4. Legislatur, II. Session, 78. Sitzung, 10. 7. 1879, 2238. Ähnliches Urteil auch bei *Arsenschek*, Kampf (wie Anm. 110), 377.

19. Jahrhundert erwiesen sich in dieser Hinsicht im Vergleich zu Deutschland als weniger trennscharf. Zudem können am Umgang mit korrupten Praktiken Probleme konkurrierender Normensysteme untersucht werden. So gewannen im Lauf des 19. Jahrhunderts diejenigen geschriebenen Normen Oberhand, die den Staat als Bereich eigener Ordnung konstituierten – und zwar zu Lasten der eher informell vermittelten sozial-praktischen Verbindlichkeiten von Verflechtung und Patronage alten Stils. Freilich bedeutet dies ganz offensichtlich nicht, die informellen Normen hätten für das Handeln politischer Akteure jede Wirkung verloren. Neu ist eher, daß sie im politischen Diskurs legitimatorisch in die Defensive gerieten.

Diese Verschiebung gehört wohl zu den fundamentalen Prozessen in der europäischen Moderne. Eine detaillierte Untersuchung der Korruptionsdebatten und der Bedeutung kodifizierter Normen als Bezugspunkte in den Auseinandersetzungen während der Sattelzeit könnte zeigen, ob die These von Peter Burke zutrifft, daß ein „buchstabengetreues“ Denken der Moderne ein eher „symbolisches“ Denken der Vormoderne ablöste.<sup>114</sup>

Zudem kann man im 19. Jahrhundert eine Tendenz zur Monetarisierung eines Teils korrupter Praktiken beobachten. Das gilt in England etwa für die Wahlbestechung bis zum Beginn der 1880er Jahre wie für den Verkauf von Adelstiteln. Insgesamt gewann die Praxis der Ad-hoc-Bestechung tendenziell gegenüber verflechtungsförmiger Korruption an Boden. Freilich behielten Netzwerke große Bedeutung im politischen Geschehen; die Beziehungen von Bismarck und Bleichröder gehören in diese Kategorie, wenn sie denn überhaupt „korrupt“ waren. Wie sich die Struktur solcher verflechtungsförmigen Beziehungen verändert hat, kann derzeit nur in Form von Hypothesen beschrieben werden. Es spricht jedoch einiges dafür, daß der erwähnte Normdruck die Pflege dieser Beziehungen zunehmend in den Bereich des Nicht-Öffentlichen verbannte und damit umgekehrt deren Veröffentlichung zu einer Gefahr machte. Zudem führte die zunehmende Bedeutung politischer Mehrheitsverhältnisse in den Volksvertretungen dazu, daß die Bindungen auf kürzere Dauer angelegt wurden – anders als in frühneuzeitlichen Kontexten machte es zunehmend weniger Sinn, über Generationen hinweg stabile Verflechtungen aufzubauen.

<sup>114</sup> Peter Burke, Der Aufstieg des buchstabengetreuen Denkens, in: *Freibeuter* 57, 1993, 19–36.

In der Geschichte des Parlamentarismus wandelte sich die Korruptionsrichtung. In England dominierte im 18. Jahrhundert und bis etwa 1830 ein Top-Down-Mechanismus: Die Regierungen entfalteten Patronageaktivitäten, um die Abgeordneten zu gewinnen. Später bemühten sich Kandidaten und Parteien durch Wählerbestechung Einfluß auf die Zusammensetzung des Unterhauses zu nehmen. Hinzu trat in der zweiten Jahrhunderthälfte ein Bottom-Up-Mechanismus. Nun versuchten die vielfach als Emporkömmlinge verunglimpften Industriellen und Bankiers, Abgeordnete und Minister in eine Interessengemeinschaft einzubinden.<sup>115</sup> Zwar waren solche Verflechtungsbestrebungen sozialer Aufsteiger und die Kritik daran kein grundsätzlich neues Phänomen. Doch es scheint so, als hätten Aufstiegsgeschwindigkeit und die den Aufsteigern zur Verfügung stehenden Ressourcen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eine neue Qualität erhalten – in Deutschland ermöglicht durch die Phase der stürmischen Hochindustrialisierung und in Großbritannien durch die zunehmende Ausdehnung des Empire. Zu prüfen ist noch, welche Beziehungen zwischen Korruptionsdebatten, den einschlägigen Praktiken und dem Konzept der Wirtschaftsethik und insbesondere der Wirtschaftskriminalität bestehen.<sup>116</sup>

In den Debatten um Korruption ergriff seit dem Ende des 19. Jahrhunderts die Massenpresse das Wort, die den Korruptionsvorwurf in die Mechanismen der modernen „Skandalisierung“ einband – auch wenn es Anzeichen für die Bloßstellung von Einzelpersonen schon im Rahmen der Auseinandersetzungen über „Old Corruption“ gegeben hatte.<sup>117</sup> Dies bedeutete, daß die persönlichen Verhältnisse einzelner Beschuldigter gegen Ende des 19. Jahrhunderts öffentlich gemacht und mit Zweifeln an deren charakterlicher Integrität verbunden wurden. Dabei galten solche Charaktereigenschaften unter dem Signum der

<sup>115</sup> Ähnlich bereits *Landfried*, Korruption (wie Anm. 29).

<sup>116</sup> *Hedwig Risch*, Wirtschaftskriminalität und Korruption, in: *Kriminalistik* 57, 2003, 2–8; *George Robb*, *White-Collar Crime in Modern England. Financial Fraud and Business Morality 1845–1929*. Cambridge 1992; *Saul Engelbourg*, *Power and Morality. American Business Ethics 1840–1914*. Westport 1980; *Boyd Hilton*, *The Age of Atonement. The Influence of Evangelicalism on Social and Economic Thought 1795–1865*. Oxford 1988.

<sup>117</sup> Vgl. *Scandals* (wie Anm. 4), und *Frank Bösch*, *Historische Skandalforschung als Schnittstelle zwischen Medien-, Kommunikations- und Geschichtswissenschaft*, in: *Fabio Crivellari/Kay Kirchmann/Marcus Sandl* (Hrsg.), *Medialität der Geschichte und Historizität der Medien*. Konstanz 2004, 445–464.

Kulturkritik zunehmend als Chiffre für den Zustand der Gesellschaft. Der Korruptionsbegriff weitete sich zu einer sittlich grundierten Zeitkritik.

Bemerkenswerterweise setzte die Kritik an der Aufsteigerkorruption in Deutschland etwa zwanzig Jahre vor der in Großbritannien ein. Von diesem Befund könnte auch eine Neubewertung der politischen Öffentlichkeit in Deutschland ausgehen. In Großbritannien markierten nicht zuletzt die taktischen Korruptionsvorwürfe gegen einzelne Politiker das Ende jenes Zusammenhalts der politischen Klasse, wie er im viktorianischen Zeitalter prägend gewesen war. Im Deutschen Reich kam es offenbar nie zu einem solchen Korpsgeist, und es herrschte ein stärker kompetitiver politischer Stil. Beides, der dominante Bottom-Up-Mechanismus wie die Skandalisierung durch die Presse sind Charakteristika, die die Korruptionsdebatten vom späten 19. Jahrhundert bis heute bestimmen.

Der Vorwurf der Korruption war seit der Frühen Neuzeit eine probate Waffe im politischen Kampf. Sie erlaubte eine moralische Diskreditierung des politischen Gegners und blieb vor allem in Großbritannien ein wichtiger Treibsatz für konstitutionelle Veränderungen. Dies ist wohl auch darauf zurückzuführen, daß der Korruptionsverdacht das Szenario eines allgemeinen Niedergangs impliziert – gegen den sich Institutionen, wollen sie politisch überleben, erfolgreich zur Wehr setzen müssen. Die politische Stoßrichtung der Korruptionskritik wechselte. Im frühen 19. Jahrhundert wurde sie vorwiegend von modernitätsbejahenden Kräften gegen beharrende Strukturen ins Feld geführt, während die Korruptionsdiagnose an der Wende zum 20. Jahrhundert sich diffuser auf die politischen Lager verteilte. Somit können Korruptionsdebatten beides sein: Motoren der Modernisierung oder Schmerzensschreie der nicht zur Modernisierung Bereiten. Auch die *Praktiken* der Korruption sind nicht schlicht vormodern, sondern sie unterliegen einem modernisierenden Wandel. Die europäische Moderne ist weder die Epoche der Überwindung noch der Erfindung der Korruption.

Vor dem Hintergrund dieser historischen Befunde erscheint auch die Korruptionskritik zu Beginn des 21. Jahrhunderts in einem anderen Licht. Die Korruptionskritiker des 19. Jahrhunderts setzten sich in der Regel für eine Stärkung von Staatlichkeit ein, insbesondere für die Stärkung von staatlichen Zielvorstellungen gegenüber Partikular- oder Privatinteressen, sowie für eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen den Staatsorganen – etwa bei Robert von Mohl. Die gegen-

wärtige Debatte ist auf der publizistischen Ebene oftmals von Häme gegenüber Repräsentanten des Staates geprägt, trägt also zu seiner Schwächung bei.<sup>118</sup> Und auch in den seriöseren Kampagnen von *Transparency International* geht es weniger um die Stärkung öffentlicher Einrichtungen als um einen fairen internationalen Wettbewerb. Im Hintergrund stehen dabei die Ideale von Ökonomen und die Interessen von weltweit tätigen Wirtschaftsunternehmen. Somit reflektiert die gegenwärtige Korruptionskritik eine auch in vielen anderen gesellschaftlichen Debatten zu beobachtende Tendenz, nämlich am Staatswesen orientierte Werte zugunsten eines am Marktgeschehen orientierten Normengebäudes zu ersetzen.

### Zusammenfassung

Politische Korruption und die öffentlichen Debatten darüber können als Indikatoren für den Prozeß der Modernisierung untersucht werden. Da der Begriff der Korruption stark normativ geprägt ist und seine Bedeutung je nach Kontext variiert, wird vorgeschlagen, die sozialwissenschaftliche Standarddefinition mit den historischen Debatten und den zugrunde liegenden Korruptionspraktiken abzugleichen. Im Übergang von der Frühmoderne zum 19. Jahrhundert zeigt sich eine Verringerung der Normenpluralität und ein zunehmendes Bewußtsein für den staatlichen Bereich als Sphäre eigener Ordnung. Insbesondere in Großbritannien existierte eine Tradition, in der politische Auseinandersetzungen mit dem Vorwurf der Korruption verbunden waren. In Deutschland entwickelte sich erst im Kaiserreich eine kontinuierliche Debatte. Für beide Länder gilt, daß der Korruptionsvorwurf sowohl gegen beherrschende Kräfte wie auch gegen Folgen der Modernisierung in Anschlag gebracht wurde. Gleichwohl gilt: Tendenziell legitimierten sich im frühen 19. Jahrhundert eher die Reformeure mit dem Korruptionsvorwurf, während er um 1900 stärker der Modernitätskritik diene. Der Vergleich zeigt Ungleichzeitigkeiten im Staatsbildungsprozeß, wobei in Deutschland früher als in Großbritannien eine Trennung von privater und staatlicher Sphäre zu beobachten ist. Inhaltlich glichen sich die Debatten Ende des 19. Jahrhunderts an. Bei den korrupten Praktiken nahmen monetarisierte und auf kürzere Dauer angelegte Austauschpro-

<sup>118</sup> Jagdszenen in Berlin, in: *Badische Zeitung*, 8. 1. 2005.

zesse zu. Im Zuge der Parlamentarisierung ersetzen Bottom Up-Mechanismen in der Korruption die früheren Top Down-Prozesse, so daß die Initiative weniger von Regierungen und stärker von Personen ausging, die zunächst am Rande des politischen Systems standen.