Sonderdruck aus:

Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeir, Alexander Nützenadel
(Hrsg.)

Geld – Geschenke – Politik

Korruption im neuzeitlichen Europa

R. Oldenbourg Verlag München 2009
Korruption als Problem und Element politischer Ordnung

Zu der Geschichtlichkeit eines Skandalons und methodologischen Aspekten historischer Komparatistik

Von

Karsten Fischer

Durch alle Zeiten hindurch und über alle unterschiedlichen Regimeformen hinweg ist Korruption ein Begriff von schier unvergleichlicher moralischer Eindeutigkeit, und zwar gerade aufgrund historisch sehr unterschiedlicher inhaltlicher Verständnisse. Dies zeigt sich daran, daß keine konkreten negativen Folgen dargestellt werden müssen, um Korruption zu inkriminieren – ihr Tatbestand ist per se ein Skandalon, anders als sogar im Fall von Gewalt, die sich als Mittel der Wahl jederzeit auf legitime Zwecke zu berufen wüßte. Folgerichtig hat Korruption noch niemals als Selbstbeschreibung sozialen Verhaltens fungiert, sondern allzeit nur als pejorative Fremdbeschreibung. Nimmt man eine systemische Makroperspektive ein, kann man Korruption gleichwohl nicht mit purer Zerstörung, Anarchie und Anomie gleichsetzen. Zwar ist Korruption für politische Ordnung immer ein Problem, zumal für eine demokratische politische Ordnung, und allein schon aufgrund ihrer makroökonomischen Ineffizienz auch für alle anderen. Stets ist Korruption jedoch ebenso ein Element politischer Ordnung, insofern sie keineswegs anomisch ist, sondern ein subversives, inverses Normensystem ans Werk setzt, das zu Lasten der offiziellen Ordnung arbeitet, diese aber mitnichten zerstören möchte, sondern für seine parasitäre Existenz vital auf sie angewiesen ist. Korrumpierte und korrumpierende Akteure haben folglich kein Interesse an der Universalität ihres Handelns, sondern sie sind um so erfolgreicher, je vereinzelter und dadurch zumeist unbemerker sie innerhalb der herrschenden Ordnung deviant agieren können. Demzufolge ist von einer Inkongruenz auszugehen: Korruption ist ein Problem für politische Ordnung, aber politi-

1 Vgl. den Beitrag von Werner Plume in diesem Band.
sche Ordnung ist kein Problem für Korruption, die sich als deren Element etablieren möchte.


I. Probleme einer Begriffsbestimmung


Diese in der Korruptionsforschung mehrheitsfähige Definition stellt ab auf die private, materielle Vorteilnahme, die Unterscheidung zwischen öffentlichem Amt und privaten Interessen sowie die Beeinflussung politischer Entscheidungen. Dieses Begriffsverständnis ist jedoch nicht sehr komplex und scheint mehr Probleme aufzuwerfen als es löst. Denn in der heutigen politischen Landschaft wird man, so sehr man dies auch bedauern mag, wohl kaum mehr so klar zwischen privat und öffentlich unterscheiden können, wie es die Definition suggeriert. Dazu gehören auch die Einfälle privater Akteure auf hoheitliche Entscheidungen ebenso zu wie privatwirtschaftliche Aktivitäten von Inhabern öffentlicher Ämter. Die Beeinflussung politischer Entscheidungen ist als entscheidendes Merkmal einer wissenschaftlichen Definition von politischer Korruption nicht mehr methodisch, sondern trotz der generellen Schwierigkeiten wissenschaftlich haltbarer Kausal attributionen. Vielmehr ist ein demokratischen Bedingungen jedweide Einflußnahme auf politische Prozesse jenseits der dafür vorgesehenen, institutionalisierten Wege methodisch, nicht nur eine durch Zuwendungen motivierte.


goverance* betonen.  


to the crown, are the means of influencing by money, and of governing by corruption, to be considered as increased now, upon that increase of power which hath accru’d to the crown by the new constitution of the revenue since the revolution.“

9 A Dissertation upon Parties, in: The Works of Lord Bolingbroke. Philadelphia 1841 [1732], Vol. 2, 5-172, 160. „As the means then of influencing by prerogative, and of governing by force, were considered to be increased formerly, upon every increase of power
Übervorteilen zu gehören. Die naheliegende Lösung ist dann der Versuch, sich auf illegalen Wege das zu verschaffen, was man als gerechten Anteil an gesellschaftlichem Reichtum und staatlichen Leistungen empfindet. Der durch Korruption erzeugte Verlust an Vertrauen begünstigt also seinerseits wiederum die Verbreitung der Korruption.\textsuperscript{14} Dabei wird Bestechlichkeit als Verhaltensmaxime keineswegs moralisch positiv bewertet – man will nur nicht als der – im Sinne populärer Publikationen – vermeintlich einzig Ehrliche der Dumme sein. Dieses Problem ist auch für Demokratisierungsprozesse in sich entwickelnden Ländern relevant, während derer vorher Korrupte Zustände enthüllt werden, was in breiteren Schichten quasi zu einer nachfolgenden Korruption führen kann. In seinem „Asian Drama“ hat Gunnar Myrdal dies auf die Formel gebracht: „If everybody seems corrupt, why shouldn’t I be corrupt?“\textsuperscript{15} Trefend hat daher der Staatsrechtler und Parteieneinrichtungskritiker Hans Herbert von Arnim metaphorisch formuliert, Korruption sei „anstechend“.\textsuperscript{16}


Zieht man an dieser Stelle eine Zwischenbilanz, so bieten die Unzulänglichkeiten herkömmlicher Definitionsversuche politischer Korruption sowie die für ein angemessenes Verständnis dieses Skandals unverzichtbare Bedeutung sozialer Differenzierung und ihrer semantischen Korrelate Anlaß, mit der Systemtheorie Niklas Luhmanns einen bislang unzureichend genutzten Theorieansatz einbeziehen.

\textbf{II. Systemtheoretische Perspektiven}

Luhmann zufolge lassen sich Gesellschaften hinsichtlich der Form ihrer primären Systemdifferenzierung, also hinsichtlich der Art und Weise, wie sich die Teilsysteme im Gesellschaftssystem zueinander verhalten, unterscheiden. Die moderne Gesellschaft ist dabei durch funktionale Differenzierung gekennzeichnet, das heißt jedes Teilsystem ist an einer eigenen, spezifischen Funktion orientiert, die von einer binären Codierung angeleitet wird. So hat das politische System die Funktion, die Kapazität für kollektiv verbindliche Entscheidungen herzustellen, und operiert unter demokratischen Bedin-


Die binäre Beschränkung auf die Reproduktion seiner Operationen garantiert die Autopoiesis des solchermaßen operativ geschlossenen Funktionssystems Politik, dessen Beziehungen zu seiner gesellschaftlichen Umwelt die Form struktureller Kopplungen annehmen. So dient beispielsweise die Verfassung als strukturelle Kopplung zwischen Politik und Recht dazu, andere Kopplungsmöglichkeiten zwischen diesen Funktionssystemen, wie wirtschaftliche Pressionsmacht, Terror und Korruption wirksam auszuschließen, denn strukturdeterminierende Abhängigkeiten, wie Korruption sie herbeiführt, sind unvereinbar mit funktionaler Gesellschaftsdifferenzierung. Folglich ist Korruption in der systemtheoretischen Perspektive Luhmann ein Anzeichen gestörter Autopoiesis und insoweit als Hemmnis sozialer Komplexität und Differenzierung, wenn nicht gar als devolutive soziale Entdifferenzierung zu betrachten. Luhmann hat diesbezüglich von einem Angriff auf den politischen Code gesprochen und das Theorem der strukturellen Kopplung im Zusammenhang mit politischer Korruption verwendete.21

Der differenzierungstheoretische Befund läßt sich demnach dahin gehend resümieren, daß man von Korruption sprechen kann, wenn im Verhältnis der Funktionssysteme zueinander ein zu hohes Maß an Integration erreicht wird, bei dem die jeweiligen teilsystemspezifischen Freiheitsgrade vorausgesetzt und die Entscheidungsspielräume von Organisationen unterstellt, aber gleichzeitig so gebunden werden, daß sie als Ressourcen der Reproduktion von 'linkages' dienen und dadurch an der Entfaltung ihrer Eigen rationalität gehindert werden.22 Eine solch übermäßige Integration der Funktionssysteme gefährdet die gesellschaftliche Komplexität und erfordert daher eine - gemeinsin eher für sozialpathologisch gehaltene - „Desintegration“.24


28) Luhmann, Soziologische Aufklärung 6 (wie Anm. 23), 251.
29) Ebd.
Hilfsbereitschaft zu demonstrieren."\(^{30}\) Schließlich kann man Freundschaft und zugleich Macht durch nichts besser beweisen „als durch Eröffnung eines Zugangs zum Geld".\(^{31}\)

Insoweit hat Sighard Neckel richtig beobachtet, daß Eberhard von Brauchitsch im Zuge des Flick-Skandals „seine natürliche Begabung für Soziologie“ bewiesen hat, „als er in einer Fernsehsendung den Vorwurf der aktiven Beteiligung mit dem Hinweis gekontrollt hat, daß er für die sozialen Folgen seiner Freigebigkeit nicht haftbar gemacht werden könne“, denn wenn „aus Dankbarkeit beim Empfänger ein Abhängigkeitsgefühl“ entstehe, sei „dies das Problem des Empfängers, nicht des Spendens".\(^{32}\)

Auch die gesellschaftstheoretische Perspektive bestätigt also die anfängliche Feststellung, daß hinter korrupten Akten keineswegs systemoppositionalen Absichten stehen. Vielmehr ist die Existenz und mehrheitliche Akzeptanz der geltenden Rechts- und Sozialordnung eine unabdingbare Vorbedingung der Etablierung korrupter Praktiken, die geradezu als nachhaltige Nutzung des offiziellen Systems funktionieren: Das Netzwerk der Gunstverweise und Vorteilsversprechungen differenziert sich gegen die tragende Sozialordnung und „beginnt, parasitär zu operieren".\(^{33}\)

Diese Überlegungen Luhmanns legen die für Historiker bedeutsame Konsequenz nahe, politische Korruption nicht als modernisierungsfähige Relikte einer vergangenen Ordnung zu verstehen, sondern als Reaktionen auf Modernisierungsprozesse\(^{34}\), so daß man – wie zu betonen Historiker zu Recht nicht müde werden – den Kontrast zwischen traditionalen und modernen Gesellschaften nicht überschätzen darf.


Bezieht man diese Überlegung nun zurück auf das Vertrauensproblem, so kann man einige Formen politischen Vertrauens und ihre jeweilige Signalfunktion für den Zustand moderner, das heißt mit hoher Komplexität operierender und die entsprechende Kontingenz ausdrückender Demokratie unterscheiden: Die vormodernen Gesellschaft basiert in hohem Maße auf personenbezogenen Beziehungen, beruht folglich auf einem großen Maß an Vertrauen in Personen und hat die oben erläuterten Probleme mit der Umstellung auf die mit formalen Organisationen operierende funktionale Gesellschafts differenzierung. Deswegen sucht sie systemisch parasitäre, informelle Inflüsse gleichzeitig zu etablieren, die sich Vertrauensbeziehungen verderben, welche durch die gesamten Regelverstöße gestärkt werden.\(^{39}\) In einer intakten modernen Demokratie sieht es genau umgekehrt aus: Das Vertrauen in Personen ist begrenzt, das heißt, es ist weniger bedeutsam als das gemeinsame Systemvertrauen der Bürger\(^{40}\), das im Idealfall hoch ist, so daß es kein breits bedürfnis nach informellen Netzwerken gibt. Kommt es in der modernen Demokratie hingegen zu einer Vertrauenskrise, steigt das Vertrauen in Personen und mit ihm das Vertrauen in informelle Netzwerke auf Kosten des abstrakten, zulam politischen Institutionen geltenden Systemvertrauens. Eine systemgefährdende Vertrauenskrise der modernen Demokratie ist erreicht, wenn das Systemvertrauen durch hochgradig informelle und intrapersonale, personale Vertrauensbeziehungen ersetzt wird, die auf der Basis äußerst fortbestehender, funktional differenzierter, formal organisierter Netzwerke etablieren.

Der Rekurs auf die Systemtheorie Luhmanns pluralisiert also den oben herausgestellten Verdacht, daß politische Korruption unter Bedingungen funktionaler Gesellschaftsdifferenzierung auch und gerade für politische Eliten attraktiv ist, weil sie Kontingenzreduction ermöglicht und an die Stelle transparenten, kontingenten Verfahrens intransparente, kontrollierbare Netzwerke mit hoher Inklusionskraft aufgrund starker Exklusionsdrohung setzt.

---

\(^{30}\) Luhmann, Kausalität im Süden (wie Anm. 26), 23.
\(^{31}\) Ebd. 25.
\(^{33}\) Luhmann, Kausalität im Süden (wie Anm. 26), 25.
\(^{34}\) Ebd. 19; Luhmann, Soziologische Aufklärung 6 (wie Anm. 23), 257.
\(^{35}\) Luhmann, Soziologische Aufklärung 6 (wie Anm. 23), 252f.
\(^{36}\) Neckel, Die Macht der Unterscheidung (wie Anm. 32), 88.
\(^{37}\) Luhmann, Soziologische Aufklärung 6 (wie Anm. 23), 256; vgl. Luhmann, Kausalität im Süden (wie Anm. 26), 23; Armin, Das System (wie Anm. 16), 172ff, spricht von Korruption als der „Seele des Systems“.
Hinsichtlich des Problems einer Begriffsbestimmung politischer Korruption, von dem die hier angestellten Überlegungen ja ihren Ausgang genommen hatten, läßt sich infolge des systemtheoretischen Rekurses nun mit Martin Morlok feststellen, daß Korruption "eine 'Entdifferenzierungspathologie'" darstellt, das heißt "ein partielles Aufgehen der eigenen Handlungsmaßstäbe zugunsten extern verankerter Kriterien". Werden hierdurch "systemfremde Kriterien mindestens partiell entscheidungsrelevant", so erlangt Korruption "tendenziell systemzerstörerische Konsequenzen".41

Man sieht daran, so kann man augenzwinkernd schließen, die dunkle Seite der politischen Evolution: Als Politik noch mit der Unterscheidung zwischen Amtsinhabern und Amtunterworfenen funktionierte und der Ämterkampf noch ein legales Mittel der Erlangung politischen Einflusses bildete, war die Verlockung zur Korruption geringer. Dies hat sich geändert, seit man nur noch illegalerweise Amts inhaber kaufen kann, nicht aber mehr legalerweise das Amt.

Erschwert läßt sich folgern, daß Ausdifferenzierung der Politik eine notwendige Voraussetzung politischer Korruption bildet42 und daß Korruption sofern als Modernisierungsindikator anzusehen ist. Wohlgemerkt nicht als Modernitätsindikator, sondern als Modernisierungsindikator in dem Sinne, daß das Auftreten politischer Korruption einen - wertneutral verstandenen - Modernisierungsprozeß anzeigt, der Widerstände provoziert, Spielräume verändert oder einfach semantische Reaktionen hervorruft. Dies lehnt insbesondere der Blick auf diktatorische Regime wie das Dritte Reich und die DDR.43 So läßt sich das Auftreten von korrupter Schattenwirtschaft in der DDR-Planwirtschaft als Zeichen dafür deuten, daß die zweite deutsche Diktatur weit von den ertrümmerten und mit allen Zwangsmitteln angestrebten Laborbedingungen für das sozialistische Experiment entfernt war.44 Und der Nationalsozialismus, der bekanntlich beträchtliche Modernisierungsrichtungen auf die deutsche Gesellschaft gehabt hat45, ist ein Paradebeispiel für die Bedeutung des semantischen Aspekts. Denn die Skandalisierung von Korruptionsdelikten aus der Weimarer Republik diente dem Nationalsozialismus zur Selbstdarstellung als epochale Erneuerungsbewegung und erschöpfte sich zugleich darin.46

Wenn "Korruptionskommunikation" maßgeblich durch funktionale Gesellschaftsdifferenzierung und der durch sie etablierten, Skandalisierungsprozesse begünstigenden Öffentlichkeit entfesselt wird,47 stellt sich indessen die abschließend anzugehende Frage, inwieweit sich dann noch von einem interepochal vergleichbaren Phänomen sprechen läßt.48 Falls Korruption "unvergleichlich" sein sollte, tangierte dies nämlich die für Geschichtswissenschaft wie Sozialwissenschaften gleichermaßen bedeutsame Möglichkeit, zu beziehungsweise Abnahme von Korruption, unterschiedliche Korruptionsanfälligkeit verschiedener Regimetypen beziehungsweise religiöser Orientierungen49 und ähnliche, nur in komparativer Perspektive zu gewinnende Einsichten zu ermitteln. Entsprechend grundsätzlich ist das methodologische Problem historischer Vergleichspraxis zu reflektieren.

III. Methodologische Aspekte historischer Komparatistik

Der historische Vergleich ermittelt Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen geschichtlichen Phänomenen und macht auf diese Weise deren Besonderheit und historische Bedeutung bestimmen. Sein Reiz ebenso wie seine Schwierigkeit liegt dabei in seiner diachronen Perspektive, die sich nicht nur auf zeitlich auseinanderliegende Erscheinungen richtet, sondern auf solche, deren zu vergleichende Merkmale innerhalb des Vergleichszeitraums historischen Veränderungen unterliegen, also prozeszialer Natur sind.

41 Martin Morlok, Politische Korruption als Entdifferenzierungsphenomene in: von Allemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption (wie Anm. 19), 135-152, 137.

42 Ebd.

43 Vgl. Plunpe, Korruption (wie Anm. 1), der dem Korruptionsvorwurf seit der Französischen Revolution eine wesentliche Rolle bei der "semantischen Mobilisierung für diktatorisches Vorgehen" attestiert, mit der Wirkung eines "mörderischen Zwangs" zur Perfektion.

44 Vgl. André Stein, Bolchosche Vita in der DDR? Überlegungen zur Korruption im Staatssozialismus, in diesem Band.

45 So erstmalig und bis heute maßgeblich Ralf Dahrendorf, Demokratie und Gesellschaft in Deutschland. München 1965.


47 Plunpe, Korruption (wie Anm. 1).


Theorien sind demnach das „strukturelle Gehäuse“ des diachron ansetzenden, geschichtlichen Vergleiches54 und erfüllen als solches ihrerseits schon eine „komparative Funktion“.55 Begründet liegt dies in der prozessualen Eigenart historischer Komparatistik, denn wenn Prozesse mit anderen Prozessen untereinander verglichen werden, ist der entscheidende Faktor die Zeitlichkeit im Sinne der temporalen Abbaufstrukturen geschichtlicher Verläufe: „Zeitlichkeit ist prozeßwesentlich.56 Als „Reihenfolgen von Ereignissen57, bei denen „die Selektion eines Ereignisses die Selektion eines anderen mitbestimmt“58, ist Prozessen mithin „eine permanente Historizität“ zu eigen59, die gleichwohl ihrerseits historisch ist, denn gemäß Kosellecks Einsicht wurde Geschichte als Prozeß erst innerhalb des neuzeitlichen Erfahrungsraums denkbar60.

Hiermit differenziert und löst sich das methodologische Problem eines diachronen Vergleichs von Korruptionsphänomenen. Einerseits nämlich garantiert gerade das für historische Komparatistik kennzeichnende, prozessuale Geschichtverständnis eine Perspektive auf lange Zeiträume und damit die Möglichkeit, durchaus Feststellungen zu treffen wie diejenige, daß es zu verschiedenen Zeiten zu Versuchen gekommen ist, politisch-sozialen Modernisierungsprozessen durch intransparente Einflußnahmen zu begegnen, die als Korruption beschreibbar sind und zeitgenössisch wie restäurierend auch so beschrieben worden sind, so daß sie schon darob untereinander vergleichbar sind. Solche Feststellungen dürfen bloß nicht verwechselt werden mit einer Komparatistik allenfalls prägendierender, negativen Geschichtsphilosophie, die, gleichzeitig dramatisierend und relativierend, eine transhistorisch

57 Luhmann, Geschichte als Prozeß (wie Anm. 56), 429.
59 Luhmann, Geschichte als Prozeß (wie Anm. 56), 429.

Eine zwischen Geschichtswissenschaft und Sozialwissenschaften kooperativen ansetzende Theorie politischer Korruption muß derweil ihr besonderes Augenmerk auf die historische Semantik von Korruptionskommunikation und deren vorstehend problematisierte Eigendynamik richten, und zwar aufgrund der Untrennbarkeit von Semantik und Sozialstruktur und ihren methodologischen Konsequenzen. Vergleiche setzen nämlich naturgemäß einen Vergleichsgesichtspunkt voraus, der seinerseits nicht mitvergleichbar wird (oder, falls doch, hierzu einen weiteren Vergleichsgesichtspunkt voraussetzt, so daß sich das Problem gegebenenfalls bis zum regressus ad infinitum reproduziert), und dieser Vergleichsgesichtspunkt ist der Beobachter. Korruptionsphänomene sind also nicht unmittelbar vergleichbar, sondern stets

62 François Faret, Die quantitative Geschichte und die Konstruktion der gesichtlichen Tatsache, in: Baumgartner/Rüsen (Hrsg.), Seminar (wie Anm. 56), 97-117, 109; vgl. Luhmann, Geschichte als Prozeß (wie Anm. 56), 435.