

# DFG-Projekt

## „Politische Korruption in Argentinien und Uruguay 1860-1920“

Projektleiter: Dr. Stephan Ruderer

### Ziele und Fragestellung

Das Projekt zielt darauf, die Rolle der Debatten über Korruption in der Zeit des Staatbildungsprozesses in Argentinien und Uruguay vergleichend zu untersuchen. Auch angesichts der zentralen Stellung von Korruptionsvorwürfen in der aktuellen politischen Debatte soll der Zeitraum von ca. 1860 bis 1920 in den beiden Ländern aus dem Blickwinkel einer Geschichte der Korruption analysiert werden, um historische Zyklen der Korruption aufzudecken und die Bedeutung der Korruptionskommunikation zu eruieren. Über die Analyse der öffentlichen Thematisierung von Korruptionsskandalen kann das Auftauchen neuer Themen und Forderungen und neuer politischer Akteure nachverfolgt werden. Ebenso kann der Wandel in der Wahrnehmung von als korrupt thematisierten Praktiken und politischen Akteuren analysiert werden, so dass Aussagen über die sich verändernde Werteordnung der Gesellschaften in Argentinien und Uruguay möglich sind. Darüber hinaus gibt die Analyse der Korruptionskommunikation auch Aufschluss über zeitgenössische Fragen nach der Korruptionsanfälligkeit von bestimmten Staatsformen und über bestimmte Prozesse der Institutionen- und Gesetzesbildung als Reaktion auf Korruptionsskandale. Voraussetzung hierfür ist ein anti-essentialistisches Verständnis von Korruption, das davon ausgeht, dass erst die im historischen Kontext zu verstehenden Devianzbehauptungen und Wertzuschreibungen „Korruption“ konstituieren, aktuelle moralische Maßstäbe also nicht auf die Analyse und Bewertung der zu beschreibenden Phänomene anzuwenden sind (Grüne 2010). Um das Forschungsziel zu erreichen, orientiert sich das Projekt an einem dreistufigen Frageschema, wobei jede Stufe für ein detaillierteres Erkenntnisinteresse steht, die Fragen also in umgekehrter Reihenfolge zu beantworten sind.

Die übergeordnete Fragestellung betrifft das Verhältnis von Korruption, Staatsbildungsprozess und Werteordnung. Im Mittelpunkt steht dabei der Einfluss von Korruptionsskandalen auf die Wahrnehmung von Staatsform und politischer Verfasstheit der Gesellschaft bzw. auf Prozesse der Institutionen- und Gesetzesbildung sowie das Normenverständnis innerhalb der Gesellschaft und der politischen Elite. Dabei ist zu fragen: Welchen Einfluss haben als korrupt skandalisierte Praktiken und Korruptionsdebatten auf die Diskurse über und die Perzeption von Republik, Wahlen und Diktatur? Welche mittel- und langfristigen Folgen lassen sich für die Herausbildung und Akzeptanz der Demokratie erkennen? In welcher Weise führten Korruptionsdebatten und -skandale zum Ausbau von administrativen Verfahren und zur Entwicklung von Kontrollinstitutionen und Gesetzen? Welche Aussagen lassen sich aufgrund der Korruptionskommunikation über das Normenverständnis der Gesellschaft und der politischen Elite treffen? Wie entwickelte sich dieses im Laufe der Untersuchungsjahre?

Auf der zweiten Stufe zielt das Interesse auf die Bedeutung von Korruptionskommunikation, die Muster und Kanäle der Korruptionsdebatten, den Wandel von Korruptionswahrnehmung, die normative Zuschreibung von korruptem Verhalten und die Bedeutung von Korruptionsvorwürfen im politischen Wettbewerb. Hier ist zu fragen: Welches Verhalten wurde wann von wem als korrupt bezeichnet? Welche Eigenschaften wurden der Korruption und den als korrupt skandalisierten Personen zugewiesen? Welche Bedeutung kam dem Korruptionsvorwurf zu? Wie wurde sich gegen diesen Vorwurf verteidigt? Welche Zyklen und Muster von Korruption lassen sich erkennen, an welchen Akteuren können diese festgemacht werden?

Die dritte Stufe nimmt dann die konkrete historische Entwicklung in den beiden Ländern in den Blick. Im Mittelpunkt sollen die unten angeführten (vorläufig festgelegten) zentralen Momente der

Staatsbildung in den beiden Ländern stehen, die übergeordneten Fragestellungen müssen dabei ereignisspezifisch variiert werden, um der jeweiligen historischen Situation gerecht zu werden. So kann es im Einzelfall wichtiger sein, gegen wen sich der Korruptionsvorwurf richtet oder von wem er ausgeht, ob er der Legitimation des eigenen politischen Handelns oder der Delegitimation des politischen Gegners dient. Um den Untersuchungszeitraum auch im Vergleich angemessen bewältigen zu können, sollen bedeutende Ereignisse in Argentinien und Uruguay als exemplarische Marksteine der Untersuchung von Korruption herangezogen werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass gerade in diesen Momenten der Krise oder des Staatsformwechsels die Thematisierung von Korruptionsskandalen zu einer Veränderung oder Anpassung von Normen, Praktiken oder Institutionen geführt habe (vgl. den Ansatz des Darmstädter DFG-Projekts „Korruption in der Moderne“). Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass eventuell aufgetretene Korruptionsskandale im Vorfeld solcher Krisenmomente einbezogen werden, von daher sind die auf dieser Ebene aufgeführten Ereignisse und Fragen vorläufiger Natur und können während der Quellenarbeit anhand des vorhandenen Materials spezifiziert und konkretisiert werden.

### **Methodisches Vorgehen**

Um die Geschichte der politischen Korruption in der aufgeworfenen Form zu schreiben, bedarf es eines methodisch variablen Vorgehens. Im Sinne des von Engels (2006) angedachten methodischen Dreiecks muss bei der Untersuchung der zeitgenössischen Debatten über Korruption darauf geachtet werden, nicht in eine apriorische Beurteilung der wahrgenommenen Praktiken als moralisch verwerflich zu verfallen. Stattdessen sollte an erster Stelle eine begriffsgeschichtliche Einordnung der Korruption für die beiden Länderbeispiele versucht werden, um den historisch-semanticen Gehalt herauszuarbeiten. Dabei muss das semantische Umfeld von Korruption (Patronage, Klientelismus, Nepotismus, Begünstigung, Betrug) in den Blick genommen und darauf geachtet werden, ob sich die in Europa an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert herausgebildete „absolute“ Kritik an Korruption ähnlich für die beiden lateinamerikanischen Ländern entwickelt hat. Es bleibt zumindest zu fragen, ob Korruption im Argentinien und Uruguay des 19. Jahrhunderts in keinem Fall mehr zu rechtfertigen war. Um den Untersuchungszeitraum angemessen bearbeiten zu können, ist bewusst eine Beschränkung auf die Ebene der Korruptionskommunikation vorgenommen worden. Eine Untersuchung der Korruptionsdiskurse bietet einen angemessenen Zugang zum „Wahrnehmungsdelikt“ Korruption und lässt (stärker als die aufgrund der Quellenlage schwieriger zu bearbeitende Untersuchung der Korruptionspraktiken) am ehesten Aussagen zu den übergeordneten Fragen hinsichtlich Demokratieverständnis, Institutionenbildung und Wertevorstellungen erwarten. Für die Untersuchung der Korruptionskommunikation ist eine kulturgeschichtliche Analyse von Diskursen und Funktionsweisen von Korruptionsvorwürfen erforderlich, für die die Unterscheidung von Plumpe zwischen Korruption und Perfektion hilfreich sein kann (Plumpe 2009), denn den führenden lateinamerikanischen Staatsmännern schwebte durchaus eine ideale, der Perfektion nahekommende Republik vor, so dass Korruption als moralisierender Vorwurf in der politischen Debatte einen neuen Gehalt bekommen konnte. Die Untersuchung von Korruptionsdebatten kann so auch Auskunft geben über den Reflexionsprozess einer Gesellschaft hinsichtlich ihrer eigenen Normen und Werte.

Der Vergleich soll dazu dienen, die Verallgemeinerung von Gründen und Faktoren, die die Rolle der Korruption mitbestimmen oder Muster und Zyklen der Korruption bedingen, kritisch zu reflektieren und die Aussagen zu der übergeordneten Fragestufe breiter zu untermauern. Besonders in deskriptiver und analytischer Hinsicht (in der Terminologie von Haupt/Kocka 1996) kann der Vergleich einen Beitrag leisten, um Ähnlichkeiten und vor allem Unterschiede zwischen den beiden Ländern zu erklären, die bei einer national begrenzten oder überblicksartig auf den ganzen Kontinent ausgeweiteten Sichtweise nicht berücksichtigt werden. Die Fragen nach Entstehungs-, Verlaufs- und Ausprägungsbedingungen von national unterschiedlichen Wahrnehmungsmustern und Funktionsweisen von Korruption können so kontrastierend geklärt werden. Gleichzeitig dient die Anbindung an die deutsche und europäische geschichtswissenschaftliche Debatte um Korruption

einerseits dazu, das Bewusstsein für die kulturell spezifischen Charakteristika der beiden Untersuchungsländer zu schärfen. Andererseits können die publizierten Ergebnisse der Arbeit in paradigmatischer Hinsicht (Haupt/Kocka 1996) dazu dienen, Selbstverständlichkeiten der deutschen und europäischen Debatte zu hinterfragen und lateinamerikanische Beispiele der Historizität von Korruption für die theoretische Diskussion fruchtbar zu machen.

Eine Geschichte der politischen Korruption in Argentinien und Uruguay von ca. 1860 bis 1920 muss auf eine breite Quellenbasis zurückgreifen. Zur Untersuchung der begriffsgeschichtlichen Einordnung von Korruption dienen neben zeitgenössischen Wörterbüchern auch Presseerzeugnisse und politische Texte wie Manifeste von Parteien, Proklamationen von Rebellionen und Revolutionen oder Reden von bedeutenden Politikern und Militärführern. Hier gilt es, das semantische Feld um Korruption auf seinen inhaltlichen Gehalt kritisch zu hinterfragen und mit dem jeweiligen historischen Kontext in Verbindung zu bringen. Zeitungsartikel und Senats- und Parlamentsdebatten sind auch für die Untersuchung der Korruptionskommunikation von entscheidender Bedeutung, denn die sich im Untersuchungszeitraum bildende öffentliche Meinung im La Plata-Raum stellte eine wichtige Legitimationsgrundlage für politisches Handeln dar. Diese öffentliche Meinung wurde in erster Linie durch Presseorgane und Vereine konstituiert. Für beide Institutionen liegen wissenschaftliche Studien vor, auf die für eine Einordnung der parteipolitischen Zugehörigkeit und der gesellschaftlichen Rolle zurückgegriffen werden kann, so dass eine kritische und kontextrelevante Analyse ermöglicht wird (Sabato 1998). Ebenso müssen hier aber auch diplomatische Berichte und Reisebeschreibungen sowie Briefe und Tagebücher von bedeutenden Politikern herangezogen werden, um den Gebrauch und die Funktion des Korruptionsvorwurfes zu beleuchten.

Mit der zweiten Hälfte des 19. und dem beginnenden 20. Jahrhundert steht dabei eine Epoche im Mittelpunkt, die den Staatsbildungsprozess in beiden Ländern umfasst. Die Untersuchung der politischen Korruption kann dazu dienen, diese Institutionalisierungsprozesse zu analysieren, den Aufbau von Regeln und Normen im Staatsbildungsprozess zu erklären und über die Analyse der Korruptionskommunikation die normative Beurteilung von politischen Systemen, insbesondere der sich entwickelnden Demokratie, in ihren gesellschaftlich und historisch gewachsenen Tiefenstrukturen zu ermitteln. Dabei wird davon ausgegangen, dass die öffentliche Skandalisierung von korruptem Verhalten ein hohes Mobilisierungspotential besaß. Die Thematisierung von Korruption konnte die Toleranzschwelle innerhalb der Öffentlichkeit u.a. gegenüber Wahlbetrug, aber auch gegenüber der Begünstigung bei Ämterbesetzung und Amtsausübung oder gegenüber Bestechungspraktiken bei der Vergabe von Staatsaufträgen verändern. Im Zuge von Korruptionsdebatten konnten neue Themen und politische Forderungen artikuliert werden und neue Akteure auf der politischen Bühne auftreten; die politische Verfasstheit der Gesellschaft konnte dabei auf den Prüfstand geraten. Durch die Untersuchung dieser Debatten über politische Korruption kann das Projekt einen neuartigen Beitrag zur Erklärung der Staatsbildungsprozesse in den beiden Ländern leisten. Zum einen geht es vor dem Hintergrund der aktuellen Bedeutung des Phänomens um eine – bisher nicht geschriebene – Geschichte der politischen Korruption in Argentinien und Uruguay, die sowohl den semantischen und inhaltlichen Gehalt des Korruptionsvorwurfs im historischen Kontext betrachtet als auch dessen Funktionen und Konsequenzen in der politischen Debatte. Zum anderen lassen sich Aussagen über die gesellschaftliche Selbstbeschreibung hinsichtlich der wahrgenommenen Werteordnung in den beiden Ländern treffen, so dass die Debatten um das Werte- und Normenverständnis der Zeit in Beziehung gesetzt werden können zu den öffentlich legitimierten Zugangsmöglichkeiten zur politischen Macht und der Wahrnehmung über die jeweilige Staatsform.

In all diesen Fällen drängt sich die Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung und der Funktionsweise des Korruptionsvorwurfes ebenso auf wie die Frage nach den mittel- und langfristigen Folgen der Debatten über Korruption für die Werteordnung und die Herrschaftslegitimation in Argentinien und Uruguay. Das Projekt soll auf diesen für das Verständnis der historischen Entwicklung in beiden Ländern wichtigen Feldern einen Beitrag leisten.

Eine kultur- und sozialgeschichtlich orientierte Politikgeschichte, wie sie die Untersuchung der Korruptionsdebatten darstellt, verspricht neue Einblicke in eine Epoche, in der sich – bei aller Vorsicht vor teleologischer Argumentation – die historischen Wurzeln für die Entwicklung im 20. Jahrhundert verorten lassen. Im Bildungsprozess moderner Staatlichkeit, in dem sich die moderne Korruptionskritik entwickelt hat (Engels 2010), lassen sich so die historischen Ursprünge für die Korruptionsdebatten und -phänomene im heutigen Uruguay und Argentinien aufdecken. Der – auch in der Korruptionsgeschichte bisher wenig genutzte – Vergleich dient gleichzeitig als Korrektiv für die in der Literatur immer noch vorherrschenden pauschalisierenden Urteile (Haupt/Kocka 1996). Es geht bei der komparativen Analyse auch darum, die Korruptionskommunikation empirisch gefestigt zu untersuchen, ohne im Vorhinein „gesellschaftliche Dispositionen“ (Huppertz 2004) zu postulieren oder lateinamerikanische Korruptionsanfälligkeiten anzunehmen, denn die aktuell wahrgenommene Korruption in den beiden Ländern zeigt, dass länderspezifische Unterschiede zu beachten sind. Die Analyse der Korruption in Argentinien und Uruguay von ca. 1860 bis 1920 kann die theoretischen Ergebnisse der aktuellen geschichtswissenschaftlichen Korruptionsgeschichte mit einer bisher ausstehenden Untersuchung von lateinamerikanischen Länderbeispielen verbinden, um nicht nur zur Erklärung von Korruptionsphänomenen und -zyklen beizutragen sowie einen neuen Blick auf Staatsbildungsprozesse in Lateinamerika zu werfen, sondern auch, um eine wichtige Epoche der lateinamerikanischen Geschichte für die international vergleichende Korruptionsforschung zugänglich zu machen.