

# MODERNE STADTGESCHICHTE UND KORRUPTION

## Einführende Überlegungen

*Jens Ivo Engels / Frédéric Monier*

In Rom begann 2015 ein mit Spannung erwarteter Prozess gegen die „Mafia Capitale“. Die Anklage basierte auf einem Notizbuch, das die systematische Bestechung von Lokalpolitikern und Verwaltungsbeamten in der italienischen Hauptstadt dokumentiert. Die Bewohner konnten nun Schwarz auf Weiß lesen, was viele wussten und alle ahnten, nämlich dass Rom von korrupten Netzwerken regiert wurde. Auf der Liste der Korruptierten fand sich auch kein Geringerer als der ehemalige Bürgermeister der „ewigen Stadt“, Giovanni Alemanno.<sup>1</sup> Bei den Kommunalwahlen 2016 erhielten deshalb die etablierten Parteien einen Denkkzettel, als die weithin unbekannte und politisch unerfahrene, aber eben auch unbelastete Rechtsanwältin Virginia Raggi von der Bewegung „Cinque Stelle“ („Fünf Sterne“) zum neuen Stadtoberhaupt gewählt wurde. Ob damit allerdings die lokalen Netzwerke wirklich entmachtet wurden, ist mehr als zweifelhaft. In ihren ersten Regierungsmonaten ist es der neuen Bürgermeisterin nämlich vielfach nicht gelungen, bestehende Strukturen zu zerschlagen.<sup>2</sup> Schon ihr unmittelbarer Vorgänger Ignazio Marino war mit dem Versprechen angetreten, den Sumpf aus Mafia und Korruption trocken zu legen. Doch auch er stürzte schließlich über mehrere private Restaurantbesuche, die er mit einer Kreditkarte der Kommune bezahlt hatte.<sup>3</sup>

Allein dieses einfache Beispiel zeigt, dass es stets einen engen Zusammenhang zwischen Machtfragen und Korruption gibt, wenn letztere die politische Agenda bestimmen. So sind die Machtverhältnisse in einer Stadt einerseits häufig von Netzwerken, Patronage und Begünstigungssystemen geprägt – nicht selten werden sie auf diese Weise zementiert. Zum anderen sorgt deren Skandalisierung in vielen Fällen für eine Veränderung der Machtverhältnisse. Diesem Zusammenspiel von politischen Praktiken auf der einen Seite und Reden über Korruption auf der anderen widmet sich der vorliegende Band. Dabei rückt er einen dritten Aspekt ins Licht der Aufmerksamkeit: Das Sprechen über Korruption führt nicht nur zur Verände-

- 1 Vgl. z. B. Mafia a Roma, sequestrati beni per 204 milioni. Renzi: „Orfini commissario del Pd della capitale“. Alemanno: ho sbagliato, in: *La Repubblica*, 3.12.2014; *Giulio De Santis*, Mafia Capitale, Alemanno a giudizio per tangenti da 125 mila euro, in: *Corriere della Sera*, 18.12.2015.
- 2 Vgl. z. B. *Jörg Bremer*, „Bewegung Fünf Sterne“: Die neuen Wilden bekommen Rom nicht in den Griff, in: *FAZ*, 9.9.2016.
- 3 Vgl. z. B. *Hans-Jürgen Schlamp*, Roms Bürgermeister tritt ab. Das 20.000-Euro-Spesen-Debakel, in: *Spiegel Online*, 9.10.2015, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/rom-buergermeister-marino-aus-dem-amt-gejagt-a-1057098.html> (letzter Zugriff am 31.10.2016).

rung von Machtverhältnissen oder zur Entwicklung von Gegenmaßnahmen. Es kann außerdem das Image einer Stadt auf Dauer prägen.

## 1. KORRUPTION IN DER STADTGESCHICHTSSCHREIBUNG

Rom ist nur ein jüngeres und besonders spektakuläres Beispiel unter den ungezählten Skandalen um Klientelismus und Bereicherung auf kommunaler Ebene, die seit dem 19. Jahrhundert aufkamen. Häufig waren und sind solche Strukturen über längere Zeit öffentlich bekannt, ohne dass sie systematisch bekämpft werden. Gelingt jedoch eine Skandalisierung, sorgt diese für großes Aufsehen, für politischen Wechsel, für Reformschübe – deren Erfolgsaussichten allerdings ungewiss sind. Zugleich wird mit Vorwürfen der Vorteilsnahme auch Politik gemacht. Und schließlich stützen sich solche Debatten nicht selten auf das Image bestimmter Städte. So gehört in Deutschland die Stadt Köln heute geradezu sprichwörtlich zu jenen Kommunen, in denen Bewohner und auswärtige Beobachter die Herrschaft sinistrierender Netzwerke vermuten – und das nicht erst seit dem Müll-Skandal um die Firma Trienekens. Für alle möglichen Probleme und Pannen, wie etwa den spektakulären Einsturz des Stadtarchivs 2009, werden die korruptiven Strukturen des „Kölschen Klüngel“ verantwortlich gemacht. Auch Berlin oder München werden gelegentlich so beschrieben, wenn auch seltener.<sup>4</sup>

Die Liste der Städte mit Korruptions-Image ist lang und häufig reichen die damit verbundenen Vorstellungen viele Jahrzehnte in die Vergangenheit zurück. Das gilt etwa für Marseille in Frankreich, Montreal in Kanada, Chicago in den Vereinigten Staaten, Manchester in Großbritannien. Seltener finden sich dagegen erfolgreiche Bemühungen, eine Stadt explizit als unkorrupt hinzustellen – so wie es der Mailänder Bürgermeister Gaetano Negri Ende des 19. Jahrhunderts versuchte.<sup>5</sup> Noch außergewöhnlicher ist der Fall der Stadt Hongkong, welche sich vom angeblichen „Hort der Korruption“ ab den 1970er Jahren zur sauberen Stadt mauserte, wie *Anja Senz* in ihrem Beitrag für diesen Band schildert. Allerdings ist zu beachten, dass in der Diskussion über kommunale Machenschaften häufig nicht differenziert wird zwischen Korruption, Verbrechen, mafiösen Strukturen und informellen Netzwerken.

Schon diese wenigen Zeilen zeigen, wie viel Material die Geschichte der letzten rund 150 Jahre über den Zusammenhang von Korruption und Kommune liefert. Umso bemerkenswerter, dass es hierzu noch kaum systematischen Forschungen

4 *Werner Rügemer*, *Colonia Corrupta. Globalisierung, Privatisierung und Korruption im Schatten des Kölner Klüngels*, Münster 2015; *Erwin K. Scheuch/Ute Scheuch*, *Cliquen, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien. Eine Studie*, Reimbek bei Hamburg 1992; *Cornelia Rauh*, „Verhältnisse wie in Kolumbien“? Der Münchner „Klärwerks-Skandal“ 1991 bis 2001 und die Siemens AG, in: *Hartmut Berghoff* u. a. (Hrsg.), *Tatort Unternehmen. Zur Geschichte der Wirtschaftskriminalität im 20. und 21. Jahrhundert*, Berlin 2016, S. 151–171; *Matthew Rose*, *Berlin. Hauptstadt von Filz und Korruption*, München 1997.

5 *Jens Ivo Engels*, *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*, Frankfurt/Main 2014, S. 203.

gibt.<sup>6</sup> Zu den Ausnahmen von dieser Regel gehört allerdings ein Sammelband von James Moore und John Smith, der das Thema vor allem für Großbritannien seit der Frühindustrialisierung erstmals vermaß.<sup>7</sup> Daneben gibt es zwar eine ganze Reihe von Einzelstudien zu Korruption *in* Städten, jedoch schaffen sie keinen Diskussionszusammenhang zu „Korruption *und* Stadt“. Hier seien nur einige illustrative Beispiele aufgeführt, etwa eine Studie über die Auflösung von Stadträten als Teil einer Antikorruptionskampagne im Italien des frühen 20. Jahrhunderts<sup>8</sup>, die weiter unten noch zitierten Studien zu Marseille und zu Montreal sowie Peter Jones' Arbeit zu Glasgow.<sup>9</sup> Historisch weiter zurück reichen Studien zum Diskurs über die politische und moralische Korruption der Stadt Venedig im 18. Jahrhundert, über die vielfältigen Vorkehrungen im Stadtre Regiment oberitalienischer Städte des hohen und späten Mittelalters, die man als institutionalisierte Antikorruptionsmaßnahmen deuten kann, Valentin Groebners Arbeiten über die Geschenk- und Bestechungspraktiken in den eidgenössischen Städten des Spätmittelalters und der Frühen Neuzeit sowie die Forschungen von Jean-Claude Waquet über die Korruption in Florenz im 17. und 18. Jahrhundert.<sup>10</sup>

Recht etabliert in der politischen wie auch der Stadtgeschichte ist dagegen das Thema *Bossismus* bzw. „machine politics“, also jene politischen Klientelsysteme in den nordamerikanischen Großstädten seit dem „Gilded Age“, die sich zu einem guten Teil auf eingebürgerte Einwanderer stützten und zur Entstehung des professionellen Kommunalpolitikers beitrugen. Von ihren historischen und wissenschaftlichen Kritikern (seit der Bewegung der *Progressives*) wurde und wird der *Bossismus* als Form systematisierter Korruption bewertet. Ein anderer Teil der Literatur verweist dagegen auf die sozial integrativen und demokratisierenden Effekte dieser Politikform. Insofern kann dieser Forschungszweig nicht umstandslos der Korruptionsforschung zugeordnet werden. Zweifellos kann der *Bossismus* aber als eine

6 Ein Überblick zum Stand historischer Stadtforschung findet sich bei Dieter Schott, Stadt in der Geschichtswissenschaft, in: Christoph Heyl/Harald Mieg (Hrsg.), Stadt. Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart etc. 2013, S. 120–147.

7 James Moore/John Smith (Hrsg.), Corruption in Urban Politics and Society, Britain 1780–1950, Aldershot 2007.

8 Giovanni Schininà, Politica e amministrazione nel Mezzogiorno: Lo scioglimento dei consigli comunali (1901–1914), in: Studi Storici 40, 1999, S. 799–843.

9 Peter Jones, From Virtue to Venality: Corruption in the City, Manchester 2013.

10 Alexander Nützenadel, „Serenissima corrupta“. Geld, Politik und Klientelismus in der späten venezianischen Adelsrepublik, in: Jens Ivo Engels/Andreas Fahrmeir/Alexander Nützenadel (Hrsg.), Geld – Geschenke – Politik. Korruption im neuzeitlichen Europa, München 2009, S. 121–139; Moritz Isenmann, „Rector est raptor“. Korruption und ihre Bekämpfung in den italienischen Kommunen des späten Mittelalters, in: Arne Karsten/Hillard von Thiessen (Hrsg.), Nützliche Netzwerke und korrupte Seilschaften, Göttingen 2006, S. 208–230; Valentin Groebner, Gefährliche Geschenke. Ritual, Politik und die Sprache der Korruption in der Eidgenossenschaft im späten Mittelalter und am Beginn der Neuzeit, Konstanz 2000; Jean-Claude Waquet, De la corruption: morale et pouvoir à Florence aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, Paris 1984.

stadtspezifische Form der politischen Vernetzung und systematischen Begünstigung charakterisiert werden.<sup>11</sup>

Eine weitere Debatte aus der Stadtgeschichtsforschung, die für das hier vorgestellte Thema einschlägig erscheint, ist die Hinwendung zum Thema Stadtbilder oder städtische Images seit der Jahrtausendwende.<sup>12</sup> Das Interesse der Stadtgeschichte an dieser Thematik dürfte auf die Rezeption kulturgeschichtlicher Methoden und Fragestellungen zurückgehen. Hierzu gehört ein besonderes Interesse an der Repräsentation von bürgerlichen Eliten, der Inszenierung politischer Macht von und in Städten sowie der Entwicklung von kultureller Identität (in) einer Stadt – beispielsweise durch Großveranstaltungen.<sup>13</sup> Hinzu trat das wissenschaftliche Interesse an Stadtmarketing und Imagepolitik, das wiederum auf entsprechende Impulse aus aktuellen Diskussionen zurückgeht.<sup>14</sup>

Diese Studien beschäftigen sich schwerpunktmäßig mit der ‚hellen‘ Seite von Städten, also mit den Bemühungen um positive kulturelle Bezüge. Bei alledem blieb die ‚dunkle‘ Seite, also negative Bilder von Städten, eher unterbelichtet – auch wenn einzelne ‚problematische‘ Fälle wie Recklinghausen untersucht wurden.<sup>15</sup> Auf diese ‚dunklen‘ Seiten aber stößt notwendigerweise, wer sich mit der kulturellen und medialen Verarbeitung von Korruption beschäftigt.

## 2. ZUM BEGRIFF DER KORRUPTION

Auch wenn Korruption auf den ersten Blick ein selbsterklärendes Phänomen zu sein scheint, stellt man bei näherem Hinsehen fest, dass hierunter je nach Kontext sehr unterschiedliche Dinge verstanden werden können und historisch auch verstanden wurden. Schon beim eingangs erwähnten Thema „Mafia“ wird rasch deutlich, dass hier genau zu differenzieren ist. Es gehört zu den spannendsten Herausforderungen der (historischen) Korruptionsforschung, ein brauchbares und wissenschaftlich tragbares Konzept hierfür zu finden. Hier ist nicht der Ort, die Debatte über den Korruptionsbegriff ausführlich vorzutragen.<sup>16</sup> Die Forschergruppe, der die

11 Unter den unzähligen Studien zum *Bossismus* seien hier nur genannt: *Alan Lessoff/James J. Connolly*, From Insult to Political Theory: The Boss, the Machine, and the Pluralist City, in: *The Journal of Policy History* 25, 2013, S. 139–172; *James J. Connolly*, An Elusive Unity. Urban Democracy and Machine Politics in Industrializing America, Ithaca etc. 2010; *John Allswang*, Bosses, Machines, and Urban Voters, Baltimore 1986.

12 Vgl. Themenheft 1, 2005 der Informationen zur modernen Stadtgeschichte (IMS) über „Stadtbilder und Stadtrepräsentationen“.

13 *Adelheid von Saldern* (Hrsg.), Inszenierter Stolz. Stadtrepräsentationen in drei deutschen Gesellschaften (1935–1975), Stuttgart 2005.

14 *Marc Schalenberg/Thomas Biskup* (Hrsg.), Selling Berlin: Imagebildung und Stadtmarketing von der preußischen Residenz bis zur Bundeshauptstadt, Stuttgart 2008.

15 *Sandra Schürmann*, Dornröschen und König Bergbau. Kulturelle Urbanisierung und bürgerliche Repräsentationen am Beispiel der Stadt Recklinghausen (1930–1960), Paderborn 2005.

16 Zur Orientierung vgl. *Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine*, Terms, Concepts, and Definitions. Introduction, in: *Dies.* (Hrsg.), Political Corruption. A Handbook, New Brunswick 1990, S. 3–14; *Niels Grüne*, „Und sie wissen nicht, was es ist.“ Ansätze und

Herausgeber dieses Bandes angehört, hat sich im Laufe ihrer Arbeit auf eine Reihe von pragmatischen Festlegungen geeinigt. Die wohl wichtigste Setzung besteht in der analytischen Trennung zwischen Praktiken auf der einen und Bewertungen auf der anderen Seite.<sup>17</sup> Wir untersuchen also zum einen Formen der personalen Begünstigung, von Patronage, Netzwerkbildung, ‚Klüngel‘, aber auch Bereicherung auf der einen Seite.<sup>18</sup> Auf der anderen Seite wird die Kritik bzw. Skandalisierung dieser Praktiken als ‚Korruption‘ analysiert – im vorliegenden Band erweitert um das Interesse an dem korrupten Image bestimmter Städte. Dieser Ansatz geht von der Beobachtung aus, dass Korruption keine wertneutrale oder gar objektivierbare wissenschaftliche Kategorie ist, sondern ein historisch wandelbares und zeitgebundenes Phänomen der Bewertung bestimmter Vorgänge. Mit dieser Differenzierung von Praktiken und Debatten wird die wissenschaftliche Analyse vor allem von dem Zwang befreit, die untersuchten Praktiken als korrupt bzw. nicht-korrupt zu bewerten. Dieser in gewisser Hinsicht relativistische Ansatz beruft sich auf die sogenannte ‚neoklassische‘ Korruptionsforschung, die Korruption als an gesellschaftliche Normen gebundenes Phänomen versteht.<sup>19</sup> Freilich sind die Praktiken zeitgebunden und wandelbar – auch Patronage und Netzwerkbildung sind keine anthropologischen Konstanten, sondern verändern sich je nach Gesellschaft und Epoche. Tatsächlich lässt sich argumentieren, dass politische Gemeinschaften je spezifische Begünstigungsformen hervorbringen – das haben die beiden Autoren dieses Textes unter anderem am Beispiel der Französischen Dritten Republik zu zeigen versucht.<sup>20</sup> Ähnliches gilt auch für einzelne Städte.

Schließlich haben viele der aktuellen Korruptionsstudien einen engen Zusammenhang zwischen Korruptionskonzepten und -auffassungen mit allgemeinen Tendenzen der Modernisierung seit der Sattelzeit hervorgehoben. Man kann sogar so weit gehen, das Nachdenken über Korruption, so wie wir es heute kennen, als genuin modernes Phänomen anzusehen. Korruptionskritik stellt ein zentrales politi-

Blickpunkte historischer Korruptionsforschung, in: *Ders./Simona Slanička* (Hrsg.), *Korruption. Historische Annäherungen*, Göttingen 2010, S. 11–34.

- 17 *Jens Ivo Engels/Frédéric Monier*, Pour une histoire comparée des faveurs et de la corruption: France et Allemagne (XIXe–XXe siècles), in: *Dies./Natalie Petiteau* (Hrsg.), *La politique vue d’en bas. Pratiques privées et débats publics 19e–20e siècles*, Paris 2011, S. 127–148. Vgl. dazu auch die zwei unterschiedlich konturierten Bände *Frédéric Monier/Olivier Dard/Jens Ivo Engels* (Hrsg.), *Patronage et corruption politiques dans l’Europe contemporaine*, Paris 2014 sowie *Frédéric Monier/Olivier Dard/Jens Ivo Engels/Andreas Fahrmeir* (Hrsg.), *Scandales et corruption à l’époque contemporaine*, Paris 2014.
- 18 Wolfgang Reinhard prägte hierfür den Begriff Mikropolitik, vgl. *Wolfgang Reinhard*, Die Nase der Kleopatra. Geschichte im Licht mikropolitischer Forschung. Ein Versuch, in: *Historische Zeitschrift* 293, 2011, S. 631–666.
- 19 *Michael Johnston*, The Search for Definitions. The Vitality of Politics and the Issue of Corruption, in: *International Social Science Journal* 48, 1996, S. 321–335, insb. S. 333.
- 20 *Frédéric Monier*, La politique des plaintes. Clientélisme et demandes sociales dans le Vaucluse d’Édouard Daladier (1890–1940), Paris 2007; *Jens Ivo Engels*, La modernisation du clientélisme politique dans l’Europe du XIXe siècle et du XXe siècle. L’impact du capitalisme et des nouvelles formes d’organisation politique, in: *Monier/Dard/Engels*, *Patronage et corruption politiques*, S. 33–50.

sches Ordnungsmuster der europäischen Moderne dar, etwa indem Korruptionskritik als Artikulation der normativen Trennung der privaten von der öffentlichen Sphäre auftritt. Zugleich transportieren Korruptionsdebatten häufig Abgrenzungen zwischen traditionellen und sich selbst als fortschrittlich-modern beschreibenden Gesellschaften.<sup>21</sup> Dieser Umstand ist für den hier interessierenden Kontext deshalb spannend, weil Stadtgeschichte nun einmal ganz wesentlich von den Prozessen der Urbanisierung an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert gekennzeichnet ist.<sup>22</sup> Und Urbanisierung gilt wiederum als eines der konstituierenden Merkmale der sogenannten Hochmoderne zwischen etwa 1880 und 1980. Folglich beziehen sich beide, Korruptionsgeschichte wie Stadtgeschichte, ausgesprochen stark auf das Konzept der Moderne. Dieser Umstand sollte eine solide Grundlage für gemeinsame Fragestellungen bieten. Wir werden weiter unten sehen, dass die Hochphase der Urbanisierung zeitlich mit der Entfaltung städtischer Korruptionsaffären zusammenfällt. Auch die erwähnte Vorstellung, dass vormoderne oder rückständige Gesellschaften als korrupt dargestellt werden, finden sich im Bereich städtischer Korruption – allerdings auch die umgekehrte Zuschreibung, der zufolge insbesondere die moderne, kapitalistisch geprägte Welt durch Korruption geprägt sei. Wir werden außerdem sehen, dass Modernisierungskrisen häufig Korruptionsdebatten generieren – etwa mit Blick auf die tektonischen Verschiebungen innerstädtischer Machtverhältnisse um 1900.

### 3. DER TOPOS DER „KORRUPTEN STADT“

Korruption gilt nicht selten als Phänomen der Großstadt. Der französische Romanier Marcel Aymé formulierte es 1938 folgendermaßen: „À la campagne, le scandale public est extrêmement rare.“<sup>23</sup> In der Kleinstadt, so Aymé weiter, gebe es eigentlich nur Beziehungs-Skandale. Einer solchen Sichtweise folgend vermuteten die Zeitgenossen die Korruption vor allem in der Hauptstadt Paris und in der großen Hafenstadt Marseille (von der in diesem Band mehrfach die Rede ist).

Wie kommt es zur Entstehung des Stereotyps der „korrupten Stadt“? Welche historischen Prozesse liegen ihr zugrunde? Diese Fragen zu stellen erscheint wichtig, da derartige Stereotypen in der aktuellen öffentlichen Diskussion nur selten infrage gestellt und als Teil angeblich anthropologischer Konstanten gehandelt werden. So heißt es etwa in einem amerikanischen Blog über Rechtsfragen in einem Beitrag zu den „sechs korruptesten Städten Amerikas“ über Chicago: „It is a city with a long and in-your-face tradition of rampant corruption, which has changed

21 Ausführlich in *Engels*: Geschichte der Korruption; *Toon Kerkhoff/Ronald Kroeze/Pieter Wagenaar*, Corruption and the Rise of Modern Politics in Europe in the Eighteenth and Nineteenth Centuries: A Comparison between France, the Netherlands, Germany and England – Introduction, in: *Journal of Modern European History* 11, 2013, S. 19–30.

22 Vgl. z.B. *Clemens Zimmermann*, Die Zeit der Metropolen. Urbanisierung und Großstadtentwicklung, Frankfurt/Main 1996.

23 *Marcel Aymé*, *Silhouette du scandale*, Paris 1938, S. 74.

little since the mobster days of the early 20th century.“<sup>24</sup> In solchen Kommentaren wird denn auch kaum darüber reflektiert, dass solche Annahmen sich auf dem Weg des Kulturtransfers verbreiten. So hat Laurence Montel gezeigt, wie das zweifelhafte Image Chicagos ab Ende der 1920er Jahre in Frankreich auf Marseille projiziert wurde<sup>25</sup> – mit langfristigen Folgen: Das Klischee vom „französischen Chicago“ an der Mittelmeerküste teilten 2015 noch rund 62 Prozent der Befragten in einer Umfrage der Zeitschrift *Le Point*.<sup>26</sup>

Wir wollen hier drei Hypothesen zur Entwicklung des Topos der korrupten Stadt zur Diskussion stellen – basierend auf der Analyse von Images konkreter Städte. Es geht also darum, wie eine bestimmte Stadt in den Geruch der Korruption kommt. Folgende Elemente haben wir ausgemacht: 1. Skandalisierung von Korruption in einer Stadt durch die Medien, 2. Verbreitete Alltagswahrnehmung von Korruption und Kriminalität, 3. Korruptionsdebatten und Angriff auf die städtische Autonomie.

### 3.1 Der Einfluss der Skandalisierung

Eine notwendige Voraussetzung für die Etablierung des Bildes einer korrupten Stadt ist die Skandalisierung in den modernen Massenmedien. Folglich sind die Anfänge solcher Zuschreibungen in der Regel nicht vor dem späten 19. Jahrhundert zu finden. Freilich gibt es einige Ausnahmen: Venedig hatte schon im 18. Jahrhundert den Ruf als „serenissima corrupta“.<sup>27</sup> Bestimmten kommunalen Institutionen haftete in dieser Zeit durchaus der Geruch der Korruption an.<sup>28</sup> Der städtische Korruptionsskandal verbreitete sich jedoch später, und zwar zeitgleich mit dem modernen Medienskandal, dessen Entstehung Frank Bösch im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts lokalisiert.<sup>29</sup> Alan Lessoff und James Connolly haben einen der ersten Korruptionsskandale mit städtischem Bezug in der Geschichte der USA im „Tweed Ring Scandal“ von 1871 in New York ausgemacht.<sup>30</sup> Nach aktuellem Stand der ja noch recht lückenhaften Forschung gab es in Europa nach 1880 vermehrt kommu-

24 Laurie Junkins, The 6 Most Corrupt Cities in America, in: The Avvo NakedLaw Blog, <http://nakedlaw.avvo.com/crime/the-6-most-corrupt-cities-in-america.html#ixzz3XOgO0Dqb>, (letzter Zugriff am 14.09.2016).

25 Laurence Montel, Marseille-Chicago. Naissance d'une représentation, in: *Faire savoirs* 11, 2014, S. 9–18.

26 Vgl. „La question – Est-il abusif de dire que Marseille est le Chicago français?“, in: *Le Point*, 26.04.2015, unter: [http://www.lepoint.fr/sondages-oui-non/est-il-abusif-de-dire-que-marseille-est-le-chicago-francais-26-04-2015-1924290\\_1923.php](http://www.lepoint.fr/sondages-oui-non/est-il-abusif-de-dire-que-marseille-est-le-chicago-francais-26-04-2015-1924290_1923.php) (letzter Zugriff am 25.04.2016).

27 Nützenadel, *Serenissima corrupta*.

28 Andreas Fahrmeir, Ehrbare Spekulanten: Stadtverfassung, Wirtschaft und Politik in der City of London (1688–1900), München 2003; Rosemary Sweet, Corrupt and Corporate Bodies: Attitudes to Corruption in Eighteenth-Century and Early Nineteenth Century Towns, in: Moore/Smith, *Corruption in Urban Politics and Society*, S. 41–56.

29 Frank Bösch, *Öffentliche Geheimnisse. Skandale, Politik und Medien in Deutschland und Großbritannien 1880–1914*, München 2009.

30 Lessoff/Connolly, *From Insult*, S. 142.

nale Korruptionsskandale – *Marco Bar* schildert dies für Marseille in diesem Band. Manche dieser Affären fanden sogar den Weg in die ausländische Presse, etwa die Prozesse rund um den Marseiller „Charavel-Skandal“ mit Echos in der britischen *Times* und einer Zeitung aus der frankophonen Schweiz.<sup>31</sup> In die gleiche Ära fällt der Skandal um die Privatisierung der städtischen Wasserversorgung in Buenos Aires, der, weil britische Unternehmen beteiligt waren, auch in Europa größte Aufmerksamkeit erfuhr.<sup>32</sup>

Neben der Skandalberichterstattung spielen in einigen Fällen auch die Medien der Populärkultur eine entscheidende Rolle. So spricht vieles dafür, dass Film, Comics und Romane ab den 1920er Jahren zur Verfestigung der Zuschreibung von Korruption und Kriminalität beitrugen und dies bis heute tun. Für Montreal wurde dies bereits beschrieben.<sup>33</sup> *Ronald Kroeze* verweist in seinem Beitrag für diesen Band auf populäre Darstellungen der niederländischen Stadt Oss im Film und, in jüngster Zeit, im Internet.

### 3.2 Kriminalitätsdebatten und Korruption

Es spricht in der Tat sehr viel dafür, dass die Wahrnehmung von Korruption und grassierender ‚allgemeiner‘ Kriminalität vor allem mit Blick auf Städte gekoppelt waren und sind. Dies beschränkt sich nicht auf die medialisierte Populärkultur, sondern umfasst sowohl Alltagswahrnehmungen in der Bevölkerung als auch fachliche Debatten. Bislang leider nur vereinzelt vorliegende Erkenntnisse weisen den Weg hierzu. Im vorliegenden Band analysiert *Cesare Mattina* derartige Alltagserfahrungen aus der jüngsten Zeit in Marseille. Für die Zeit um 1900 verfügen wir über einige Studien, die auf der Grundlage einer einzigartigen Quelle entstanden sind, der sogenannten „Inquieta Saredo“. Es handelt sich dabei um eine im Jahr 1899 vom italienischen Parlament angeforderte Untersuchung über die politischen Verhältnisse in Neapel und Palermo. Darin wurde die Rolle von Mafia und Camorra in der kommunalen Politik und Verwaltung beider Städte detailliert dargestellt. Der Report kam zu dem Ergebnis, dass in beiden Städten strukturelle Korruption herrsche, insbesondere bei kleinen Kommunalbeamten, und malte das Bild eines dramatischen Verfalls der Verwaltungsstandards. Dieser Bericht informiert selbstverständlich nicht nur über Praktiken und Machtverhältnisse in den süditalienischen Städten, sondern trug mit zur Etablierung des Stereotyps der korrupten Mafia-Städte bei, kulturell eingebettet in den zeittypischen *Meridionalismo*.<sup>34</sup>

31 The Times, 30.11.1886, S. 5 („The trial of Marseille“); *L’Impartial* (aus La Chaux de Fonds), 2.12.1886.

32 *Stephan Ruderer*, „Eine Missachtung der wichtigsten Interessen des Landes“. Der Korruptionsskandal um den Hafenbau in Montevideo 1885, in: *Jens Ivo Engels / Andreas Fahrmeir / Frédéric Monier / Olivier Dard*, *Krumme Touren in der Wirtschaft*, Köln etc. 2015, S. 63–82.

33 *Mathieu Lapointe*, *Nettoyer Montréal. Les campagnes de moralité publique 1940–1954*, Québec 2014.

34 *Sergio Marotta*, *Corruzione politica e societa napoletana. L’inchiesta Saredo*, Napoli 2012, S. 17f.; *Giulio Machetti*, *La lobby di piazza Municipio. Gli impiegati comunali nella Napoli*

Gelegentlich finden sich auch Erkenntnisse über die Reaktionen – vor allem Beschwerden – der Bevölkerung angesichts von Netzwerken und Bestechlichkeit. Laurence Montel hat für Marseille in der Zwischenkriegszeit eine Flut von Beschwerdebriefen an Politiker und Amtsträger ausgewertet, in denen Prostitution und die Korruption von Lokalbeamten und Polizisten zu den wichtigsten Gravamina gehören.<sup>35</sup> Solche Quellen zeigen, wie die breite Bevölkerung ihre Alltagserfahrungen mit den zur Verfügung stehenden Stereotypen gewissermaßen in Abgleich brachte – und damit auch konkrete persönliche Interessen verband. Selbstverständlich haben auch die Reaktionen der Obrigkeit auf solche Beschwerden Einfluss auf die alltägliche Wahrnehmung. In einer vergleichenden Untersuchung zum Umgang mit Kritik an der städtischen Polizei in Berlin und in London zwischen 1880 und 1914 von Anja Johansen wird dies deutlich. Die Autorin kann zeigen, wie der offene Umgang der Londoner Behörden mit Kritik auch an Korruption der „Bobbies“ dazu führte, dass Vertrauen wieder hergestellt wurde – etwa indem der Bericht einer Royal Commission von 1908 das Problem individualisierte und feststellte, dass die Institution Metropolitan Police im Prinzip gut funktioniere. Ganz anders die Attitüde der Berliner Obrigkeit, die Kritik abblockte. In der Folge verfestigte sich der schlechte Ruf der Polizeikräfte in der preußischen Hauptstadt.<sup>36</sup> Alle diese Studien legen nahe, dass die Zeitgenossen häufig einen Zusammenhang zwischen Verbrechen, Prostitution und Korruption bei den Behörden herstellten. Insofern ist zu erwarten, dass Städte mit dem Image grassierender Kriminalität auch in den Verdacht der Korruption kommen. Aus der Käuflichkeit von Behördenmitarbeitern oder Ordnungshütern wird schnell die Vorstellung, eine ganze Stadt besitze eine Art ‚korruptiven‘ Charakter. Zu prüfen wäre noch, ob sich diese Feststellung umkehren lässt: Gelten Städte mit (wahrgenommener) geringer Kriminalitätsrate als weniger korruptionsanfällig?

### 3.3 Korruption im Kontext städtischer Autonomieverluste

Man kann die Korruptionsdebatten des mittleren 20. Jahrhunderts auch als Arenen begreifen, in denen um die Zukunft der städtischen Verwaltungsautonomie gekämpft wurde. Für Chris Williams sind Polizeiskandale und Korruptionsaffären in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts die Begleitmusik, in Teilen auch die Legitimation, für die „historische Niederlage“ der kommunalen Unabhängigkeit in Großbritannien.<sup>37</sup>

del fine Ottocento, in: *Meridiana* 38/39, 2000, S. 223–267, hier: S. 225; *Marcella Marmo*, *Pasato/presente della camorra. Dimensione sociale e dimensione politica*, in: *Meridiana* 73/74, 2012, S. 37–62, hier: S. 44; *Marco de Nicolò*, *Trasformismo, autoritarismo, meridionalismo. Il ministro dell'interno Giovanni Nicotera*, Bologna 2001.

35 *Laurence Montel*, *Proxénétisme et corruption à Marseille dans les années 1920 et 1930*; in: *Monier/Dard/Engels/Fahrmeir*, *Scandales et corruption*, S. 109–122.

36 *Anja Johansen*, *Keeping up Appearances. Police Rhetoric, Public Trust and Police Scandal in London and Berlin, 1880–1914*, in: *Crime, History and Societies* 15, 2011, S. 59–83.

37 *Chris A. Williams*, *Rotten Boroughs. The Crisis of Urban Policing and the Decline of Municipal Independence 1914–64*, in: *Moore/Smith*, *Korruption in Urban Politics and Society*, S. 155–176.

In Frankreich lassen sich ähnliche Zusammenhänge feststellen – wiederum am recht gut untersuchten Fall Marseille. In der späten Dritten Republik verdichteten sich die Vorwürfe und Klagen und schlossen neben den Themen Kriminalität und Prostitution auch Wahlbetrug und Klientelismus bei der Besetzung städtischer Posten ein. Hinzu kam Kritik am engen Umgang führender Kommunalpolitiker mit notorischen Kriminellen – der Stadtverordnete Simon Simiani etwa brüstete sich 1934 auf einem Plakat mit der Freundschaft zu den stadtbekanntem Verbrechern Carbone und Spirito. Diese und andere Entwicklungen veranlassten den französischen Innenminister Albert Sarraut im Herbst 1938, in Marseille einen Mangel von Moralität zu vermuten. Er leitete Untersuchungen ein, die im März 1939 zu einem Regierungsdekret führten. Dieses übertrug Paris die Finanzaufsicht über den Kommunalhaushalt von Marseille, eine Regelung, die bis 1944 in Kraft blieb.<sup>38</sup> Für das kanadische Montreal hat Mathieu Lapointe ähnliche Zusammenhänge konstatiert, als die Stadt 1940 den finanziellen Bankrott erklären musste.<sup>39</sup> Auch in der Stadt Köln kam es um 1930 zu öffentlichen Debatten über die städtische Ausgabenpolitik und vermeintliche Korruption im Umfeld des damaligen Oberbürgermeisters Konrad Adenauer – eine Debatte, die es den Nationalsozialisten leichter machte, den unbequemen Zentrumspolitiker kurz nach der Machtübernahme 1933 durch einen der ihren zu ersetzen.<sup>40</sup>

Freilich zeigen diese Fälle, dass der Kern des Problems mindestens ebenso im Zustand der Kommunalfinanzen wie in öffentlichen Korruptionsdebatten zu sehen ist. Außerdem wissen wir beim jetzigen Stand der Forschung schlicht noch nicht, ob sich diese Beispiele verallgemeinern lassen. Gleichwohl bleibt die starke Vermutung, dass städtische Skandale wichtige Argumente im Machtverteilungskampf zwischen Kommunen und Staaten lieferten.

#### 4. ERGEBNISSE DES VORLIEGENDEN BANDES

Das doppelte Desiderat nach Forschungen über korrupte Praktiken im urbanen Milieu einerseits und von Korruption als Teil öffentlicher Zuschreibung andererseits wurde von einer deutsch-französischen Historikergruppe aufgegriffen, die seit 2010 gemeinsam zur Korruption forscht. Zu den sie tragenden Wissenschaftlern gehören die Herausgeber dieses Bandes. Im April 2016 fand in der Nähe von Darmstadt eine Tagung statt, aus der der vorliegende Band hervorgegangen ist. Gemeinsam ist den Beiträgen der Blick auf den Zusammenhang von Korruption und Kommune in ei-

38 *Simon Kitson*, *Police and Politics in Marseille, 1936–1945*, Leiden 2014; *Laurence Montel*, *Marseille, capitale du crime. Histoire croisée de l’imaginaire de Marseille et de la criminalité organisée (1820–1940)*, thèse, Université Paris-X Nanterre 2008; *Paul Jankowski*, *Communism and collaboration. Simon Sabiani and politics in Marseille, 1919–1944*, New Haven etc. 1989.

39 *Lapointe*, *Nettoyer*.

40 *Volker Köhler*, *Die Mikropolitik der Genossen, Freunde und Junker. Zur Bedeutung personaler Verbindungen im politischen Handeln während der Weimarer Republik*, Dissertation Darmstadt 2015.

nem Zeitraum zwischen Mitte des 19. und Ende des 20. Jahrhunderts. Angesichts der noch wenig entwickelten Forschungslandschaft kann der vorliegende Band nur eine Bestandsaufnahme bislang eher disparater Forschung liefern und einige empirische Einzelbeispiele hinzufügen.

#### 4.1 Klientelismus und Gabentausch: Zentrale Elemente der Kommunalpolitik

Im Sinne der oben skizzierten Differenzierung wenden sich die Beiträge beidem zu, den Debatten über städtische Korruption und den Praktiken lokaler Netzwerkbildung, städtischen Seilschaften, käuflichen Amtsträgern. Dabei stellt sich das Problem, städtische Spezifika auszumachen.

Wie schwierig es ist, das ‚Städtische‘ vom Nationalen zu trennen, zeigt sich etwa in Frankreich, wo ein Großteil des politischen Geschehens auf die Stadt Paris konzentriert war und ist. Im Umfeld der Pariser Börse und der zentralen Behörden waren alle der zwischen ca. 1880 und 1940 stattfindenden und zu Skandalen führenden Insidergeschäfte und dubiosen Anlagemodellen angesiedelt, die in der Regel auf einer engen Vernetzung der handelnden Personen mit einflussreichen Politikern basierten. Gelegentlich fußte das Geschäftsmodell aber auch auf der betrügerischen Kooperation mit Lokalpolitikern und mittel- bis kleinstädtischen Sparkassen, wie etwa im Fall des Alexandre Stavisky. Sein Tod und die Berichte über Geschäfte auf Gegenseitigkeit mit Hauptstadt- wie auch Provinz-Politikern führten 1934 zu einer ersten Krise in der Dritten Republik. Auslöser war dabei ein Skandal, der in der kleinen südfranzösischen Urlaubertadt Bayonne seinen Ausgangspunkt hatte.<sup>41</sup>

In solchen Fällen wird man Schwierigkeiten haben, stadtspezifische Merkmale auszumachen, es sei denn, man wertet die offensichtliche Überforderung einiger Vorsitzender von kleinstädtischen Sparkassen angesichts komplexer Finanzprodukte als ein solches Merkmal – allerdings wiese dies eher auf unterschiedliche Geschwindigkeiten von Professionalisierung im Finanzsektor hin, also auf die Organisationsstrukturen von Geldhäusern, weniger die von Städten. Man kann folglich die Entwicklung in den Städten nicht losgelöst betrachten von allgemeinen historischen Trends.

Die Ergebnisse der hier versammelten Beiträge legen nahe, dass es weniger „die städtische Korruption“ als vielmehr „Korruption in Städten“ gab. Der Beitrag von *Thomas Bohn* macht denn auch am Beispiel der weißrussischen Stadt Minsk deutlich, dass die sowjetische Stadt mit ihren vergleichsweise guten Lebensbedingungen vor allem im Hinblick auf Arbeitsmöglichkeiten spezifische Ressourcen bereitstellte und zugleich knappe Güter (Wohnraum) zu verteilen waren. Für das Verständnis der Vernetzungspraktiken unerlässlich ist jedoch die Kenntnis des *blat*

41 *Jacques Chabannes*, *Les scandales de la ‚Troisième‘. De Panama à Stavisky*, Paris 1972; *Paul F. Jankowski*, *Cette vilaine affaire Stavisky. Histoire d’un scandale politique*, Paris 2000.

(etwa mit „Vitamin B“ übersetzbar) als eine kulturelle Praxis, welche im ganzen Land verbreitet war und keine Minsker Besonderheit darstellte.<sup>42</sup>

Ein zentraler Zugang zur städtischen Korruptionsgeschichte ergibt sich aus der vergleichsweisen Überschaubarkeit des Settings städtischer Akteure. Im Unterschied zur nationalen Ebene der Politik sind die kommunalen Strukturen dadurch gekennzeichnet, dass die sozialen Interaktionen dichter und oft auch dauerhafter sind: Die Betroffenen sehen sich regelmäßig und kommunizieren in erster Linie mündlich. Sie sind häufig sehr gut über die jeweiligen privaten Lebensumstände ihres Gegenübers informiert. Solche Rahmenbedingungen fördern die Entstehung langer „Gabentauschketten“, wie Marcel Mauss sie beschrieben hat.<sup>43</sup> Im Grundsatz also erscheint die städtische Vernetzung als eine besonders stabile Angelegenheit.<sup>44</sup> Solche Annahmen werden auch im vorliegenden Band bekräftigt, etwa in dem Beitrag von *Cesare Mattina* (der sich langfristig wirksamen politischen Netzwerken am Ende des 20. Jahrhunderts zuwendet) und der ethnologischen Studie, die *Italo Pardo* und *Sergio Marotta* vorlegen. *Daniel Kück* zeigt in seinem Beitrag über Polizeikorruption aber auch die Prekarität und Situationsabhängigkeit von Face-to-face Beziehungen im urbanen Kontext. In seiner Monographie über Netzwerke, Klientelismus und den Tausch kommunaler Ressourcen konnte Mattina bereits zuvor zeigen, wie präzise zu benennende soziale Gruppen aus der (unteren) Mittelschicht mithilfe solcher Techniken eine recht stabile Herrschaft über den politischen Raum gewannen.<sup>45</sup> Künftigen Forschungen bleibt es überlassen zu prüfen, ob die Vertretung von Mittel- und ggf. Unterschichtsinteressen über den Weg eines Massenklientelismus in der Großstadt des mittleren 20. Jahrhundert ein europäisches Phänomen ist oder ob es sich um eine lokale Besonderheit handelt.

Auch der Beitrag von *Gemma Rubí* führt sehr deutlich vor Augen, wie stark die kommunale Politik um 1900 – hier in Spanien – von klientelären Strukturen, Geschäften auf Gegenseitigkeit und dem Austausch öffentlicher Ressourcen geprägt war. Rubí verweist zudem auf die Verwobenheit der kommunalen Begünstigungsstrukturen mit dem nationalen politischen Klientelsystem, das unter dem Namen *Caciquismo* bereits recht gut untersucht ist. Dies verdeutlicht einmal mehr, dass funktionierende Netzwerke nur selten an Stadtgrenzen enden. Allerdings wird im Einzelfall zu untersuchen sein, wann das Spiel mit Netzwerken auf unterschiedlichen Ebenen (kommunal, national) erfolgreich ist und wann nicht. Volker Köhler hat am Beispiel Konrad Adenauers in den 1920er Jahren feststellen können, dass

42 Vgl. *Sheila Fitzpatrick*, *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange*, Cambridge 1998.

43 *Marcel Mauss*, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris 2007.

44 Vgl. dazu auch die Studien von Carola Lipp zur politischen Bedeutung von Verwandtschaft in Städten des Vormärz: *Carola Lipp*, *Verwandtschaft – ein negiertes Element in der politischen Kultur des 19. Jahrhunderts*, in: *Historische Zeitschrift* 283, 2006, S. 31–78.

45 *Cesare Mattina*, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris 2016.

dessen Kölner lokale Netzwerke in dem Maß litten, in dem er sich der Vernetzung auf Landes- (Preußen) und Reichsebene widmete.<sup>46</sup>

Daran sieht man bereits: Auch das städtische Milieu ist alles andere als statisch. Entscheidend für die Dynamisierung städtischer Netzwerke war das Doppelphänomen der Industrialisierung und Urbanisierung seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Diese Zusammenhänge finden sich in vielen Beiträgen des vorliegenden Bandes. Viel spricht dafür, dass das industrielle Wachstum und die Bautätigkeit in wachsenden Städten neue Gelegenheiten boten, ja oftmals auch die Notwendigkeit schufen, dass Unternehmer und Investoren engen Kontakt mit Lokalpolitikern und städtischen Verwaltungsangehörigen pflegten. Solche Verflechtungen, der Austausch von Gefälligkeiten oder Geschäften auf Gegenseitigkeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor, galten dann in der öffentlichen Meinung als Korruption *par excellence*.<sup>47</sup> Festzuhalten ist, dass die Ressourcen beider Seiten enorm anwuchsen und es daher immer mehr zu verteilen gab. Das gilt für die hohen Gewinne auf Seiten der Unternehmen, aber auch für die umfangreicher werdende Leistungsverwaltung der Städte und ihre sich ausweitenden Regelungsbefugnisse (Lizenzen, Baugenehmigungen, etc.). Das schloss in vielen Fällen auch die ‚Versorgung‘ von Angehörigen der Mittel- und Unterschichten mit ein. Noch kaum exploriert ist die von *Daniel Kück* in diesem Band behandelte Frage nach den spezifischen Orten der Vernetzung sowie der Raumproduktion durch Bestechungsbeziehungen: Es ist anzunehmen, dass sich mit den sozialen Gruppen und den Ressourcen auch die räumlichen Strukturen der Patronage veränderten.

Politischer Klientelismus, das war gerade seit der Zeit der Urbanisierung eben nicht nur Elitenverflechtung – oder genauer: war immer weniger nur Elitenverflechtung. „Die Städte wurden wichtige Patrone“, so hat es *James Moore* in einer der Diskussionen während der Konferenz ausgedrückt, und sein Beitrag in diesem Band verweist auf die sich ausweitenden Zuständigkeiten und Aktivitäten der Städte. Zugleich, so könnte man hinzufügen, weitete sich die Zahl der potenziell Beteiligten und Betroffenen deutlich aus. Dadurch reduzierte sich insgesamt die oben beschriebene Interaktionsdichte.

Die Ausweitung der städtischen Aufgaben auf der einen Seite – zumindest im Binnenverhältnis mit Einwohnern und hier tätigen Unternehmen – und die oben konstatierten Autonomieverluste nach außen sind gewissermaßen zwei Seiten der korruptionshistorischen Medaille.

Völlig offen ist beim gegenwärtigen Stand der Forschung noch, ob es einen idealtypischen Verlauf der Strukturveränderung von städtischer Klientelpolitik gab, so wie ihn *Jean-Yves Nevers* für Toulouse nachgezeichnet hat.<sup>48</sup> Dort sei, so *Nevers*, die eher traditionelle, auf einzelne Personen fokussierte Patronage bis Anfang des 20. Jahrhunderts in der Zwischenkriegszeit durch anonymisierte „Maschinen-

46 *Köhler*, Mikropolitik.

47 *Engels*, Geschichte der Korruption.

48 *Jean-Yves Nevers*, Du clientélisme à la technocratie. Cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse, in: *Revue française de science politique* 33, 1983, S. 428–454.

politik“ (Parteipatronage) abgelöst worden, bevor in der Nachkriegszeit die Demokratie das Ruder übernommen habe.

All diese Erkenntnisse lassen nur einen Schluss zu: Kommunalpolitik (einschließlich der hier nicht explizit behandelten Kultur-, Sozial- und Wirtschaftspolitik) wird in ihrer Funktionsweise nur verständlich, wenn man den Aspekt der Verflechtung und des Klientelismus ernst nimmt und systematisch untersucht. Mit Ausnahme der *Bossismus*-Forschung ist das bislang noch nicht geschehen – zudem haftet diesem Phänomen auch immer noch der Ruf an, ein ausschließlich amerikanisches Spezifikum zu sein. Das stimmt sicherlich mit Blick auf einige Ausprägungen des politischen Systems (Wahlrecht, Berufspolitik etc.). Doch gab es auch in europäischen Städten vergleichbare Strukturen – zum Beispiel weil sie wie in Marseille auf ein ähnliches Problem reagierten, nämlich das Integrationsbedürfnis einer großen Zahl an Zuwanderern. Es braucht also in Zukunft endlich *vergleichende* Studien über kommunale Klientelsysteme europäischer bzw. nicht-amerikanischer Städte. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass man die Realität dieser Herrschafts- und Distributionsstrukturen akzeptiert.

#### 4.2 Debatten über städtische Korruption zwischen Reform und Moralisierung

Im 19. und 20. Jahrhundert veränderte sich in vielen städtischen Gesellschaften die politische Kultur. Dazu gehörten die Ausweitung einer städtischen politischen Öffentlichkeit sowie eine Veränderung politischer Machtverhältnisse und Organisationsformen, häufig verbunden mit dem Bedeutungszuwachs der einfachen Bevölkerung bzw. linker oder sozialistischer Parteien. In Marseille etwa wurde 1892 der erste sozialistische Bürgermeister gewählt und in den folgenden Jahren entstanden neue Formen politischer Partizipation in den Stadtvierteln.<sup>49</sup> In den 1920er und 1930er Jahren etablierte die sozialistische Partei eine Form von „Maschinenpolitik“ mit Ähnlichkeiten zum amerikanischen *Bossismus*.<sup>50</sup> Bereits an anderer Stelle hat James Moore einen Zusammenhang zwischen Korruptionsvorwürfen, Reformansprüchen und dem Bedeutungszuwachs neuer politischer Akteure im Manchester der 1880er Jahre herausgestellt.<sup>51</sup>

In diesem Zusammenhang verweist *Peter Jones* in seinem Beitrag für diesen Band auf die Irritationen, die von Veränderungen in der stadtpolitischen Landschaft häufig ausgingen. So wurde etwa in Glasgow eine dem *Bossismus* ähnliche Klientelpolitik kritisiert. In die gleiche Zeit fällt auch die erste Welle der Skandalisierung von Korruptionsfällen auf städtischer Ebene. Für die Stadt Marseille zeichnet *Marco Bar* dies in seinem Beitrag minutiös nach.

49 *Bernard Morel*, *Marseille, naissance d'une métropole*, Paris 1999, S. 60 f.

50 *David A. Levy*, *From Clientelism to Communism. The Marseille Working Class and the Popular Front*, in: *Martin Alexander/Helen Graham* (Hrsg.), *The French and Spanish Popular Fronts*, Cambridge 1989, S. 201–212.

51 *James R. Moore*, *Municipal Corruption and Political Partisanship in Manchester 1885–95*, in: *Moore/Smith*, *Corruption in Urban Politics and Society*, S. 95–112.

Neben wachsenden Ressourcen, die es zu verteilen gab, verdichtete sich aber auch die polizeiliche Überwachung des städtischen Raumes, was zu einer Zunahme der Verfolgung beziehungsweise Kriminalisierung der (Klein-)Korruption führen konnte (was implizit der Beitrag von *Daniel Kück* illustriert). Generell belegen auch andere Beiträge den Zusammenhang zwischen Korruptionsdebatten und den Debatten über allgemeine städtische Kriminalität. Besonders ausgeprägt war dies offenbar im Fall von Marseille, wo um 1900 ein Bild allgemeiner Kriminalität und Korruption der Stadt entstand (*Marco Bar*) und in Italien bis in die Gegenwart (*Italo Pardo/Sergio Marotta*). Wie weit dies mit einem verbreiteten Gefühl städtischer Obrigkeiten einherging, die Kontrolle über die Bevölkerung zu verlieren, bedarf weiterer Forschung.

In vielen Städten lassen sich Versuche beobachten, mit Reformen auf den Korruptionsvorwurf zu reagieren (Beiträge von *Mathieu Lapointe*, *James Moore*, *Jorge Luengo*, *Anja Senz*). Nach Lage der Dinge beruhten diese auf unterschiedlichen Methoden und waren unterschiedlich erfolgreich. Generell gewinnt man den Eindruck, dass solche Reformprozesse sowohl Appelle an die Moral der Handelnden einschlossen als auch konkrete rechtliche Regulierungen enthielten. Letzteres lässt erkennen, wie die beteiligten Stadtverwaltungen nach funktionierenden Instrumenten suchten, um der beklagten Probleme Herr zu werden. Darüber hinaus darf man solche Debatten als zentralen Bestandteil städtischer Selbstvergewisserung und Identitätsbildung ansehen. Es bleibt zu hoffen, dass die Forschungen zur Stadtreform künftig derartige Debatten und Ansätze stärker berücksichtigen.

In vielen Debatten wurde die herrschende Korruption mit den Folgen des Kapitalismus verknüpft, insbesondere dessen negativen Auswirkungen auf die öffentliche Moral. Dabei ist die Tendenz zu beobachten, die Stadt als Zentrum von Modernisierung, Industrialisierung und Technisierung *auch* in den Verdacht besonderer Korruptionsneigung zu stellen – nicht nur in Marseille. Insofern gibt es gewisse Parallelen zur Stadtfeindschaft, wie sie von den agrarromantischen und modernekritischen Bewegungen des frühen 20. Jahrhunderts artikuliert worden sind (*Alan Lessoff* stellt diesen Bezug in seinem Beitrag am Rande her), aber auf ältere Argumente zurückgehen (*Peter Jones*).

Allerdings sind diese Parallelen begrenzt – und das liegt an folgendem Umstand: Die im Band versammelten Beispiele zeigen, dass es neben der antikapitalistischen noch eine andere Richtung der Korruptionskritik gab. Es findet sich nämlich auch die Erzählung von der kleinen, verschlafenen, in traditionellen Strukturen verhafteten Provinzstadt, die deshalb als korrupt gilt, weil sie sich den Anpassungen an die Moderne verweigert. Dies ist besonders im Fall der niederländischen Stadt Oss im Beitrag von *Ronald Kroeze*, aber auch im meridionalen Diskurs über italienische und spanische Kleinstädte zu finden. Ganz offensichtlich spielt in diesen Kontexten der konfessionelle Gegensatz eine große Rolle. Viele der hier versammelten Texte legen nahe, dass protestantisch geprägte Gesellschaften solchen mit katholischer Hegemonie die Neigung zur Korruption vorwarfen, wie etwa die Beiträge von *Mathieu Lapointe* und *Ronald Kroeze* zeigen. Auf die protestantische Grundierung der Debatte in den USA weist sehr pointiert auch *Alan Lessoff* hin. Diese Beispiele zeigen, welche große Bedeutung konfessionell gebundene Zuschreibungen bei der Ausbildung von Stadtimages haben können.

Zudem zeigen die Beiträge in diesem Band, dass es sich in jedem Fall lohnt, nach den konkreten (macht-)politischen Interessen und Hintergründen bei dem Kampf gegen Korruption zu fragen. Bereits länger ist bekannt, wie Theodore Roosevelt 1884 in New York mit Hilfe einer Untersuchungskommission gegen den Tammany Hall-Ring nicht nur Korruption, sondern eben auch seine politischen Gegner bekämpfte.<sup>52</sup> Verschiedene Beiträge im vorliegenden Band zeigen, dass der Ruf nach Reform einerseits ‚von unten‘ gegen etablierte politische Strukturen oder Eliten gerichtet sein konnte, so in Barcelona um 1900, wie *Jorge Luengo* berichtet, und im Frankfurt der 1980er Jahre im Beitrag von *Bettina Tüffers*. Andererseits mochte der Korruptionsdiskurs etablierten Eliten dazu dienen, ihre Position zu festigen. Letzteres trifft sicherlich auf die niederländische Regierungspartei in *Ronald Kroezes* Beitrag zu. Ähnliches gilt für die Position der *Progressives* in der nordamerikanischen Korruptionsdebatte, wenn man davon ausgeht, dass diese der sozialen und intellektuellen Elite angehörten, sowie auf die weiter oben erwähnte Übernahme der Finanzhoheit in Marseille 1939 durch eine Staatsregierung, die von der bürgerlich-liberalen Elite Frankreichs getragen wurde. Insofern konnten Korruptionsdebatten in Städten sowohl emanzipatorischen wie affirmativen Zielen dienen.

Die in diesem Band versammelten Beiträge stellen keineswegs die Ergebnisse eines etablierten Forschungszweigs dar, sondern sie schlagen allenfalls erste empirische Pflöcke ein. Was nun erforderlich ist, sind systematische, möglichst international vergleichende Studien zu den Praktiken informaler, personengestützter Machttechniken einerseits und zur Thematisierung und Bekämpfung von Korruption in Städten andererseits. Eine spezifisch urbane Form der mikropolitischen Verflechtung zu finden ist dabei nicht ausgemacht, aber durchaus im Bereich des Möglichen. Auch steht zu erwarten, dass die Medialisierung und Skandalisierung von Korruption im Großen und Ganzen den Logiken folgt, welche auch für nationale Skandale gelten. Allerdings dürfte eine vertiefte Erforschung negativer Stadtimages einen wesentlichen Baustein zur Wahrnehmung ‚des Urbanen‘ beitragen, da es in fast jedem Land mindestens ein sprichwörtliches Beispiel der korrupten Stadt zu geben scheint. Auch mögen sich Parallelen finden zur Bewertung ganzer Länder oder Landesteile als Hort der Korruption (wie beispielsweise mit Blick auf Südtalien seit dem mittleren 19. Jahrhundert). Ein weiteres Thema für künftige Forschungen stellt ohne Zweifel der Zusammenhang von städtischer Daseinsvorsorge und Patronage dar – und zwar durch alle Schichten von den unterbürgerlichen Nutznießern bis hin zu den politischen und ökonomischen Eliten der Stadt. Das Thema muss noch exploriert werden. Wenn der vorliegende Band zu neuen Forschungen über ‚korrupte Kommunen‘ ermuntert, hat er seinen Zweck erfüllt.

52 *Edward P. Kohn*, ‚A most revolting state of affairs‘. Theodore Roosevelt’s aldermanic bill and the New York assembly investigating committee of 1884, in: *American nineteenth century history* 1, 2009, S. 71–92.

## 5. AUFBAU UND BEITRÄGE

Der Band gliedert sich in drei Abschnitte, die wir mit den Begriffen „Praktiken“, „Reaktionen“ und „Images“ überschrieben haben. Sie kennzeichnen die Schwerpunkte in den Beiträgen. Die ersten fünf Texte wenden sich schwerpunktmäßig der Analyse von Begünstigungspraktiken zu. In dem darauf folgenden Abschnitt stehen Reaktionen zweierlei Art im Mittelpunkt, nämlich die kritische Debatte sowie Versuche, der als solche identifizierten Missstände Herr zu werden. Im letzten Teil des Bandes stehen schließlich die negativen Stadtimages im Fokus. Allerdings behandeln die meisten Beiträge mindestens zwei der drei genannten Aspekte – in sehr vielen Texten geht es sowohl um Praktiken als auch um Debatten und Perzeption des Problems „Korruption“. Insofern sind die Beiträge für sich jeweils vollständiger, als diese Einteilung zunächst vermuten lässt.

*Thomas Bohn* und *Daniel Kück* blicken aus unterschiedlichen Perspektiven auf städtische ‚Alltagskorruption‘ in der Sowjetunion und im Kaiserreich und heben die Bedeutung informeller Praktiken zur Umgehung bestehender Regeln und Gesetze hervor. Nachfolgend steht Korruption in Marseille im Mittelpunkt: *Marco Bar* mit einem Fokus auf der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, *Cesare Mattina* mit Blick auf das späte 20. Jahrhundert. Beide Autoren untersuchen die Praktiken, analysieren aber auch den öffentlichen Umgang, Skandalisierung und Kritik daran und zeigen, dass beide Dimensionen sich unaufhörlich durchdringen. *Italo Pardo* und *Sergio Marotta* fokussieren ebenfalls auf einen Mikrokosmos, nämlich die Insel Ischia.

Der zweite Abschnitt beginnt mit drei Beiträgen, die sich der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert widmen. *Jorge Luengo* blickt auf das katalanische Barcelona und analysiert die zu dieser Zeit stattfindenden Skandale über die negativen Folgen bestimmter Praktiken für die Verwaltung der Stadt. Auch *Gemma Rubí* untersucht die sich wandelnde Wahrnehmung sowie die Bekämpfung von Korruption, allerdings mit einem stärkeren Fokus auf die nationale Ebene und die zeitgenössische Diskussion zum Kazikentum. *James Moore* zeigt die mitunter sehr unterschiedlichen Reaktionen auf Korruptionsfälle in verschiedenen Städten Großbritanniens und untersucht die jeweiligen Strategien zur Bekämpfung von Korruption. Die zwei folgenden Beiträge nehmen das späte 20. Jahrhundert in den Blick. *Bettina Tüffers* richtet den Fokus auf die Instrumentalisierung von Korruptionsfällen durch die politischen Parteien am Beispiel der Frankfurter Stadtverwaltung. *Anja Senz* zeichnet die erfolgreichen Bemühungen in Hongkong nach, Korruption einzudämmen und damit auch das Image der Stadt zu verbessern. Damit leitet dieser Beitrag zugleich zum dritten Abschnitt über.

Im letzten Teil des Buches rücken die negativen Images von Städten in den Mittelpunkt. *Alan Lessoff* arbeitet in seinem Beitrag heraus, wie während des sogenannten Gilded Age im US-amerikanischen Diskurs Stadt und Korruption nahezu gleichgesetzt wurden, insbesondere in Hinblick auf Slums und bestimmte Formen der Stadtplanung. Images konkreter Städte beleuchten schließlich die Beiträge von *Peter Jones* zu drei britischen Städten, von *Ronald Kroeze* zur Wahrnehmung der südniederländischen Stadt Oss sowie der Aufsatz von *Mathieu Lapointe* über Montreal im frankophonen Teil Kanadas.