

I politikens ljus och skugga

Korrupsionsdebatt och krav på transparens i Förbundsrepubliken Tyskland sedan 1949

Jens Ivo Engels, *Alles nur gekauft? Korruption in der Bundesrepublik seit 1949*, 400 s.,
Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 2019.

Denna bok avbildar inte "korruptionens historia" sedan 1945. Röstköp, mutförsök, sammanflätade nätverk, patronage, mikropolitik, bakrumssamtal och maktens dolda praktiker är inte studieobjekten. I varje fall inte direkt: det handlar i stället om debatter och skandaler som berör dessa fenomen.¹

MED DESSA ORD i inledningen till sin bok *Alles nur gekauft? Korruption in der Bundesrepublik seit 1949* (Är allt bara köpt? Korruption i Förbundsrepubliken Tyskland sedan 1949) sätter Jens Ivo Engels, en av Tysklands främsta korrupsionsforskare, tonen för bokens innehåll. Engels som är professor för *Neuere und Neueste Geschichte* vid TU Darmstadt klargör således redan i ett tidigt skede att läsaren inte ska förvänta sig djupgående analyser av eller nya insikter i Förbundsrepublikens mest kända korrupsionsfall från dess grundande till 2010-talet. I fokus står inte korrupsionsfallen som sådana utan debatterna kring dem och de konsekvenser som de fick för den politiska kulturen och den samhälleliga debatten. Detta huvudsyfte är också bokens främsta styrka eftersom det öppnar upp för möjligheten att tolka fallen i ett bredare komparativt perspektiv. Engels fokus ligger på de stora linjerna snarare än på de enskilda fallen – läsaren kan lätt följa hur debatternas karaktär har varierat över tid och får således en kontext för att självständigt bedöma dem i ljuset av den dagsaktuella diskursen.

1. "Dieses Buch ist keine Geschichte 'der Korruption' seit 1945. Stimmenkauf, Bestechung, Verfilzung, Patronage, Mikropolitik, Hinterzimmergespräche und die verschwiegene Praktiken der Macht sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Jedenfalls sind sie es nicht direkt: Es wird um Debatten und Skandale gehen, die sich mit diesen Phänomenen beschäftigen." Jens Ivo Engels, *Alles nur gekauft? Korruption in der Bundesrepublik seit 1949* (Darmstadt 2019), s. 12.

Utgångspunkten för Engels studie är folkets till synes konstant dystra uppfattning om politikerna som i högre eller lägre grad korruptionsbenägna, vilken präglar diskursen kring korruption. Genom att undersöka ett antal korruptionsdebatter från Förbundsrepublikens grundande 1949 till cirka 2012 lyckas Engels påvisa hur den i dag dominerande uppfattningen om korruption har uppkommit och hur den har förändrats över tid. Boken är indelad i tre delar varav den första omfattar korruptionsdebatterna i den unga republiken, medan den andra behandlar den globala kampen mot korruption genom en idéhistorisk framställning av den nyliberala kontexten och en analys av begreppet och lösningsmodellen "transparens" samt icke-statliga organisationers (NGOs) roll som aktörer i arbetet mot korruption. I den tredje och sista delen står åter Tyskland i fokus med en skildring av den så kallade Berlinska Republikens (*Berliner Republik*) två första decennier. Tidsramen för detta avsnitt omfattar perioden från den tyska återföreningen fram till dess att innehavaren av det högsta ämbetet, den tyska Förbundspresidenten (*Bundespräsident*) Christian Wulff, avgick år 2012. I den kronologiska genomgången riktas blicken inte enbart inåt utan även utländska faktorer som kom att prägla den tyska utvecklingen tas i beaktande. För att närma sig temat hänvisar Engels till den klassiska definitionen av korruption som missbruk av ett offentligt ämbete för privat nytta. Denna kompletterar han med nyare och bredare definitioner, framlagda av bland annat *Transparency International*, en internationell icke-statlig organisation med säte i Berlin, enligt vilken korruption omfattar missbruket av överförd makt till privat nytta.² Den emellanåt komplicerade avgränsningen mellan det offentliga och privata utgör enligt forskaren den gemensamma nämnaren i alla definitioner av korruption. Som korruption betraktas således att prioritera den egna nyttan framom det allmänna bästa, vilket redan ger insyn i den moraliska aspekten som ofta ackompanjerar korruptionsdebatterna.

Anmärkningsvärt nog skilde sig synen på korruptionen under efterkrigstiden enligt Engels resultat tydligt från dagens skepticism gentemot politiken, trots företeelser som den så kallade "huvudstadsaffären". I centrum för denna skandal stod valet av Bonn till huvudstad i den nygrundade republiken – Bonn segrade med hjälp av köpta politiska röster över Frankfurt am Main. Den senare staden bar traditionen som kröningsstad för kejsarna och som säte för det första parlamentet år 1848 och hade setts som favorit. Engels påvisar att befolkningen betraktade händelserna som enskilda fall snarare än som ett strukturellt problem, och medan frågan behandlades i pressen var tonen påfallande saklig. Detta förklaras bland annat av den historiska kontexten – den unga republiken försökte distansera sig från

2. Engels, *Alles nur gekauft?*, s. 14 f.

den nationalsocialistiska regimen som man ansåg vara urtypen för en korrupt stat.

Vändpunkten i den debatt som Engels identifierar är kopplad till den så kallade Flickaffären på 1980-talet som var "en av de mest ödesdigra skandaler för den politiska kulturen och för den politiska elitens anseende i Förbundsrepubliken Tyskland".³ I centrum för skandalen stod donationer från Flickkoncernen till politiska partier, men det mest kännetecknande och brisanta var hur skandalen synliggjorde beroendeförhållandet mellan en storkoncern å ena sidan och de stora partierna å andra sidan. Händelsen bidrog till en grundläggande förändring av befolkningens hållning gentemot staten i allmänhet och de politiska partierna i synnerhet, och förändrade framför allt den mediala bevakningen. Det nya paradigmet präglades av en generell och kategorisk misstro som ledde till att även rapportering om mindre fall tolkades inom ramen för den allmänt negativa synen på politik. Detta utgjorde således en tydlig skillnad i förhållande till den saktliga bevakningen av politiska skandaler under efterkrigstiden vilken avbildade politiska felsteg som undantag. I slutet av 1980-talet och efter Tysklands återförening blev korruptionsmisstankar den nya normen. Engels förtydligar ytterligare hur korruptionsdebatterna fördes mot bakgrund av den nationalsocialistiska regimen: medan debatten i den unga republiken på 1950-talet strävade efter att etablera demokratin som motpol mot det korrupta Nazityskland visar debatten kring Flickaffären på 1980-talet en upplevd kontinuitet genom att den lyfter fram företagets eget förflutna och egna band till Naziregimen.

Engels inordnar dessutom denna förändring i en ekonomisk-politisk kontext genom att skildra hur nyliberala faktorer påverkade den rådande bedömningen av korruption. Bevakningen av korruption sammanfaller från och med 1990-talet med begreppet transparens – den interna korruptionsdebatten underblåstes av globala faktorer. I samband med uppkomsten av begreppet transparens ägnar sig Engels åt en kritisk beskrivning av icke-statliga organisationers roll i politiken och uppmärksammar särskilt *Transparency International*. Organisationens uttalade syfte att motarbeta korruption i politisk verksamhet för med sig en viss ambivalens: inledningsvis kan den här typen av organisationer per automatik förmedla en positiv bild, men vid närmare granskning av deras inflytande på politiken förblir frågan vem de ska rättfärdiga sig inför och vilka konsekvenser kraven på absolut transparens har öppen. På denna punkt knyter Engels kritik an till kraven på transparens som ett självändamål: enligt honom

3. "einer der folgenreichsten Skandale für die politische Kultur und für das Ansehen der politischen Eliten in der Bundesrepublik Deutschland". Engels, *Alles nur gekauft?*, s. 105.

leder kraven på absolut transparens inte till att folkets förtroende växer, utan snarare till att det minskar. Orsaken är att kraven till sin natur är så svåra att uppfylla att de förorsakar ytterligare frustration. Engels talar i detta sammanhang om en negativ ”misstankespiral”.

Den mångfasetterade studien ställer viktiga frågor kring vad som betraktas som korruption, hur detta fenomen kunde och borde diskuteras och kring mediernas och folkets roll i diskursen, men också kring betydelsen av icke-statliga aktörer som påverkar det dagliga politiska arbetet utan att vara folkvalda. Frågor som vad man ska förvänta sig av politiken, partierna eller de enskilda politikerna, och om var gränsen mellan det offentliga och det privata egentligen går, tematiseras i form av underhållande kortfattade exkurser till andra sfärer som exempelvis idrottsvärlden. Medan den äldre läsaren säkert kommer ihåg händelsen, får den yngre läsaren bekanta sig med en korruptionsskandal inom den tyska fotbollsligan år 1971, i vilken funktionärer, tränare och spelare var involverade. Som en tydlig signal till det tyska fotbollsförbundet valde de upprörda fansen att bojkotta matcherna och under säsongerna 1970–1971 till 1973–1974 sjönk mängden publik med en fjärdedel – trots det tyska landslagets internationella framgångar, såsom segrarna i EM 1972 och VM 1974 på hemmaplan.

Engels välskrivna studie riktar sig inte enbart till den akademiska världen utan även till den intresserade allmänheten. Som inledningsvis konstateras är hans analys tankeväckande på många sätt just på grund av det faktum att korruptionsfallen inte står i fokus. Genom att lyfta fram debatterna och deras skiftande diskursiva skepnader, samt den (inter)nationella historiska och ekonomisk-politiska kontexten under flera decennier, påvisas några av de bakomliggande faktorerna som påverkat de i vår samtid rådande uppfattningarna om korruption. Huruvida läsaren delar Engels åsikter och resultat överlämnas till var och en att avgöra, men hen uppmanas att kritiskt reflektera över den egna uppfattningen som slutprodukt av en längre och större utveckling. I sin egen uppfattning om hur ett samhälle skulle kunna förhålla sig till frågan förespråkar Engels en samhällsdebatt som utgår från en mer pragmatisk och mindre moraliserande ståndpunkt. Detta skulle gälla för folket, men även för medierna som borde bidra till en saklig snarare än till en moraliserande samhällsdebatt. Hittills har förhastade tolkningar av politikens olika misstag, som korruption, lett till att gränserna suddats ut och till att man har rapporterat om ett flertal felsteg utgående från en tolkningsram som förespråkar och använder sig av en alltför bred tolkning av begreppet korruption. Apodiktiska bedömningar har drivit på förhöjda krav på transparens.

Författaren är tydlig med sitt omdöme att korruption ska och bör observeras, kritiseras och granskas, vid behov juridiskt. Han varnar dock för att en alltför mörk bild av politiken eller en korruptionskritik som likt en

självuppfyllande profetia reflektionslöst skriver in sig i narrativet om ett korrupt politiskt system inte kommer att fostra en noggrant granskande väljare utan i stället breder väg för ”kulturpessimistisk fatalism”⁴ och polemik. Engels pläderar för en politiksyn som varken betraktar politiker som moraliskt överlägsna eller genomgående fördärvade. Han åberopar avslutningsvis ”realistiska förväntningar” i stället för ”livsfrämmande fiktion”:

Politiska aktörer är sinsemellan sammanflätade och förpliktade gentemot sina understödare inom partipolitiken, icke-statliga organisationer och lobbyer. Detta borde varken förnekas eller demoniseras.⁵

Miriam Rönnqvist

4. Ibid., s. 354.

5. ”Politische Akteure sind untereinander vernetzt und sie sind Unterstützern in Partiegliederungen, Nichtregierungsorganisationen und Lobbies verpflichtet. Das sollte weder geleugnet noch verteufelt werden.” Ibid., s. 356.