

# Aufsatz

*Solveig Richter*

## Der Wolf im Schafspelz

### Illegitime Herrschaft durch *State Capture* in Nachkriegs- und Transitionsgesellschaften

*In vielen Nachkriegs- und Transitionsgesellschaften haben sich Formen des Regierens etabliert, in denen die Grenzen zwischen legitimen Formen des Lobbyings und illegitimen Methoden der Einflussnahme zerfließen. Es scheint, als würden staatliche Institutionen regelrecht »vereinnahmt« von korrupten Eliten. »State Capture« wird in Politik und Wissenschaft häufig als Schlagwort genutzt, um besonders schwere Formen von politischer Korruption zu bezeichnen – ohne jedoch eine differenzierte Definition zu liefern. Ich möchte mit dem vorliegenden Artikel State Capture als ein theoretisch fundiertes Konzept entwickeln und damit aufzeigen, dass der Begriff trotz einer stark pejorativen Nutzung einen heuristischen Mehrwert für die Forschung besitzt. Ich definiere dabei State Capture als informelle Herrschaft, die sich in Transitionsprozessen ausprägt und zur Festigung eines hybriden Regimes führt. Informelle Netzwerke schlüpfen zur Tarnung in formelle Institutionen, um den politischen Entscheidungsprozess zu ihren privaten Gunsten zu beeinflussen. Am Beispiel von Bosnien und Herzegowina soll das Konzept kurz plausibilisiert werden.*

**Schlagnworte:** *State Capture*, Informelle Institutionen, Demokratisierung, Friedensprozesse

#### 1. *State Capture* als amorphes Phänomen

»Sie sind unberührbar« (Interviews, Sarajevo, März 2012). Wütend oder sarkastisch, aber immer resigniert antworten die Menschen in den Straßen Sarajevos auf die Frage, warum hochrangige politische Korruption im Land so endemisch ist. »Unberührbar« – denn Staatsanwälte ermitteln nicht, Polizisten kooperieren nicht

untereinander oder Zeugen sagen nicht aus (Interviews, Sarajevo, März 2012).<sup>1</sup> Sarajevo könnte auch Beirut, Colombo, Monrovia, Pristina oder Kathmandu sein. Nachkriegsgesellschaften sind, so Susan Rose-Ackerman, »a breeding ground for high-level malfeasance« (Rose-Ackerman 2008: 331). Auch in vielen anderen Transitionsländern scheint es, als würde der Staat regelrecht »vereinnahmt« von Eliten, die mit Hilfe einflussreicher Netzwerke ihre privaten Interessen durchsetzen. Wie lässt sich dieses Phänomen konzeptionell erfassen? Ist es von temporärer oder dauerhafter Natur und welche Implikationen ergeben sich für die demokratische Entwicklung dieser Länder?<sup>2</sup>

Der vorliegende Artikel greift auf den Begriff des »*State Capture*« (im Deutschen etwa »Staatsvereinnahmung«) zurück, der durch eine Studie von Weltbank und Europäischer Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zur Charakterisierung der Transitionsökonomien in Osteuropa eingeführt wurde.<sup>3</sup> Oligarchen gestalten demnach »the emerging rules of the game to their own, very substantial advantage« (Hellmann et al. 2000: 1). In jüngster Zeit hat der Begriff eine Renaissance erfahren und wurde geradezu inflationär von Wissenschaftlern, Think Tanks, Internationalen Organisationen und NGOs genutzt, um eine besonders destruktive Form der Korruption weit über Osteuropa hinaus zu beschreiben (Grabbe 2014; Keil/Perry 2015; Open Society 2014; TI 2014; Rijkers et al. 2014). Auch Nachkriegsgesellschaften wie Liberia oder Libanon werden mit *State Capture* charakterisiert, um auf die systematische Verschränkung von staatlicher Herrschaft und organisierter Kriminalität bzw. konfessionellen Elitenetzwerken hinzuweisen (Vorrath 2015; World Bank 2015). Der Weltentwicklungsbericht von 2017 greift Machtasymmetrien auf und sieht in Exklusion, Vereinnahmung (»*Capture*«) und Klientelismus die größte Herausforderung für Sicherheit, Entwicklung und Gleichheit (WDR 2017). Gerade in eher politiknahen Publikationen wurde die Termino-

- 1 Soweit im Folgenden männliche Bezeichnungen genutzt werden, sind damit stets auch weibliche Personen einbezogen.
- 2 Für wertvolle Kommentare zu früheren Versionen des Artikels danke ich den Mitgliedern des Forschungsnetzwerks »Externe Demokratieförderung« (EDP), den Forschern in der Abteilung »Governance, Staatlichkeit, Sicherheit« am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), den anonymen Gutachtern sowie den Teilnehmern der Konferenz »Legitimität in jungen Demokratien« 2016 und des Jahreskolloquiums der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung 2016. Mein Dank gilt ebenso Florian Kullick für seine Mitarbeit bei Literatur- und Datenrecherchen. Die Forschung zu diesem Artikel wurde finanziell von der Leibniz-Gemeinschaft unterstützt.
- 3 Im Folgenden werde ich auch weiterhin den in der Literatur üblichen englischen Begriff »*State Capture*« verwenden. Im Gegensatz zu deutschen Entsprechungen wie »Staatsvereinnahmung«, die gelegentlich auch in der Literatur zu finden sind, ist der englische Begriff einschlägig und kann damit als Fachterminus angesehen werden. Hingegen werde ich häufiger das Verb »vereinnahmen« für den Prozess hinter *State Capture* nutzen.

logie des *State Capture* dabei häufiger in einem pejorativen denn einem analytischen Sinn verwendet. In der wissenschaftlichen Literatur finden sich in der Vergleichenden Politikforschung einige Studien, die sich dem Problem der illegitimen Einflussnahme auf politische Entscheidungen systematisch nähern (Fazekas/Tóth 2016; Grzymala-Busse 2008; Innes 2014). Jedoch findet zumeist – teils aus methodischen Gründen – eine gewisse Verengung des Phänomens *State Capture* auf spezifische Formen (wie *regulatory capture*), empirische Gegenstände (nur ökonomische Eliten) oder Regionen (vor allem Osteuropa) statt. Die Friedens- und Konfliktforschung hat den Begriff des *State Capture* bislang eher unsystematisch aufgegriffen und rekuriert zur Charakterisierung informeller Politik weitestgehend auf etablierte Konzepte wie Klientelismus oder Neopatrimonialismus (z. B. Utas 2012). Theoretisch gut unterfüttert sind hingegen Studien, die sich kritisch mit internationalen Interventionen und lokaler Resistenz auseinandersetzen und dabei teils auf (mikro-)soziologische Ansätze zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft zurückgreifen (einen guten Überblick liefern Richmond/Mac Ginty 2015). Eine Forschungslücke besteht daher dahingehend, was genau *State Capture* konzeptionell ist und wie es sich von anderen Mustern informeller Herrschaft, etwa Neopatrimonialismus, abgrenzen lässt. So konstatierte jüngst eine Fachtagung: »For the most part the literature [...] has failed to adequately address the similarities (as well as differences) of state capture across cases« (Oxford Brookes University 2015).

Der folgende Artikel ist angesichts dessen primär theoretisch-konzeptioneller Natur und verfolgt das Ziel, auf Basis bisheriger Literatur *State Capture* als heuristisches Konzept zu entwickeln. Ich argumentiere, dass es vor allem Übergangsprozesse zur Demokratie sind, in der Fachterminologie »Transitionen« (Merkel 2010: 66), die Anreize für informelles Verhalten von Eliten schaffen.<sup>4</sup> Solche Phasen hoher Kontingenz entstehen dabei nach dem Umbruch von einem autokratischen Regime oder im Zuge der Demokratisierung von Nachkriegsgesellschaften, die häufig durch die internationale Gemeinschaft als friedensbildende Maßnahme forciert wurde. Staaten werden vereinnahmt, indem formelle demokratische Entscheidungsprozesse wie der Gesetzgebungsprozess von informellen klientelistischen Netzwerken genutzt werden, um zur Durchsetzung privater Interessen neue Gesetze zu prägen oder bestehende Gesetze zu ändern. Die Idee des *State Capture* lenkt dabei den Fokus auf frühe Stadien der Entscheidungsfindung. Betroffene Staaten geraten in eine regelrechte *State Capture*-Falle – einer sich selbsterhaltenden Ord-

4 Im Folgenden wird einheitlich der in der Literatur der Vergleichenden Politikwissenschaft zu findende Begriff der Transition zur Beschreibung des Übergangs eines politischen Systems zu demokratischen Herrschaftsformen genutzt. Die inhärente Kontingenz von Regimetransitionen bedingt gleichwohl, dass damit kein linearer Prozess der Demokratisierung erfasst wird (Brückner 2015: 89).

nung aus der Symbiose von illegitimen Netzwerken und staatlichen Institutionen, die durch legale Wege der Interessenrepräsentation verbunden sind. Es festigt sich ein hybrides Regime, welches zwar ein äußerst hohes Maß an Stabilität und Persistenz zeigt, jedoch nicht umfassend am Gemeinwohl orientiert ist.

Im nun folgenden, zweiten Kapitel gehe ich auf die Kontextbedingungen ein und erläutere, warum Demokratisierung in Nachkriegs- und Transitionsgesellschaften Anreize für informelles, teils illegitimes Verhalten von Eliten bietet. Im dritten und vierten Abschnitt reflektiere ich zunächst bestehende Forschungsansätze, bevor ich in das Konzept des *State Capture* einführe und die *State Capture*-Falle aufzeige. Mit dem Fall Bosnien und Herzegowina möchte ich schließlich die Plausibilität des Konzepts illustrativ aufzeigen.

## 2. Kontingenz und Korruption in Demokratisierungsprozessen

Mit der dritten Demokratisierungswelle kam es in vielen Ländern zu umfassenden politischen Reformen. Gerade auch in Nachkriegsgesellschaften wurde seit den 1990er Jahren der liberale Friedensaufbau mit Wahlen als zentrales Element zum Leitbild internationalen Engagements (besser bekannt unter dem englischen Begriff *liberal peacebuilding*; vgl. Paris 2010). Diese Transitionen erwiesen sich jedoch anfällig für Korruption, wie zahlreiche Studien bestätigen: »This democratization wave did not produce the anticipated reduction in corruption levels that much of the cross-country literature on governance would lead us to expect« (Fjelde/Hegre 2014: 268). So zeigt Christian von Soest auf, dass systematische Korruption während und kurz nach Transitionen zunimmt (Soest 2013: 61). Exemplarisch argumentiert er auf Basis von sechs Fallstudien, darunter auch Länder mit innerstaatlichen Konflikten wie Indonesien, dass Demokratisierung nicht »tief« genug war, um das Niveau an Korruption entscheidend zu beeinflussen (Soest 2013: 57). Erst wenn Demokratie somit eine gewisse Reife entfaltet, greifen *ihre Waffen* im Kampf gegen Korruption (Soest 2013: 80; vgl. Pech 2009: 19). Hanne Fjelde und Håvard Hegre (2014) kommen zu dem ähnlichen Ergebnis, dass gerade hybride Regime mit einem hohen Grad politischer Korruption einhergehen können. Sie unterstreichen, dass unterschiedliche Grade und Formen von Korruption nicht nur ein Ergebnis von Regimewandel sind, sondern die institutionelle Gestalt eines Staates und den Verlauf der Transition auch ganz entscheidend prägen können (Fjelde/Hegre 2014: 268).

Diese Beobachtungen lassen sich nur erklären, versteht man die Kontingenz von Transitionsprozessen, die sich aus Gleichzeitigkeit der Liberalisierung von Politik und Ökonomie ergibt und in Nachkriegsgesellschaften häufig durch Friedensbildung und Staatsaufbau verstärkt wird (Pech 2009; Cheng/Zaum 2012):

»[...] The causes, dynamics and effects of corruption in post-conflict societies bear many similarities with those in other societies, but [...] post-conflict situation often generates an intensification and entrenchment of corruption-related problems« (Lindberg/Orjuela 2014: 724).

Vier wesentliche Dynamiken von Demokratisierungsprozessen begünstigen die Ausprägung und Persistenz von *State Capture* und sollen daher kurz umrissen werden: Zum Ersten bilden schwache Institutionen und der (noch) mangelnde gemeinschaftliche Konsens über legitime Wege der politischen Entscheidungsfindung einen fruchtbaren Boden für Korruption. Gerade in (ehemaligen) Konfliktländern, in denen staatliche Institutionen und die formale Ordnung komplett kollabiert sind, sind Normen weitestgehend abwesend, extrem schwach oder höchst umstritten (Philp 2008: 314). Fehlen somit Standards für legitimes politisches Verhalten oder können diese Standards nicht durchgesetzt werden, entsteht ein Herrschaftsvakuum.

Dieses Vakuum wird zum Zweiten durch die Einführung von demokratischen Spielregeln und der Liberalisierung der Wirtschaft – also letztlich mehr Freiheit – verstärkt. Langfristig reduzieren politischer Wettbewerb, politische und zivile Rechte oder auch die Öffnung des Marktes zweifelsohne Korruption, indem sie Transparenz und Verantwortlichkeit schaffen. Doch kurzfristig entstehen hohe Anreize für private Bereicherung und Mitnahmeeffekte (Pech 2009; Soest 2013): Beispielsweise sind Wahlen zwar das wichtigste Instrument, das es Wählern ermöglicht, das Fehlverhalten von Politikern abzustrafen. Gleichzeitig entsteht durch die damit verbundene hohe Fluktuation von Eliten aber ein »scramble for spoils« (Pech 2009: 22). Zunehmender politischer Wettbewerb und neue Möglichkeiten der Parteien- und Kampagnenfinanzierung kreieren gleichzeitig einen »Markt« zum Stimmenkauf (Le Billon 2008: 350; Soest 2013: 61). Die teilweise auch von außen erzwungene wirtschaftliche Deregulierung eröffnet zusätzliche Einnahmequellen, etwa durch Privatisierungen (Pech 2009: 22; Soest 2013: 62). Häufig kann der Aufbau des politisch-rechtlichen Rahmens der Dynamik wirtschaftlicher Freiheit nicht standhalten, werden etwa Gesetze zu Interessenkonflikten hastig und daher oft lückenhaft erstellt und kaum durchgesetzt (Hellmann et al. 2000: 3): »New democracies so rarely attain fair governance because they generally fail to impose normative constraints on predatory elite behaviour [...]« (Mungiu-Pippidi 2013: 102).

Zum Dritten verhalten sich Eliten in diesem komplexen Wirrwarr aus neuen und alten Regeln und der damit verbundenen Unsicherheit durchaus rational, wenn sie auf informelle Verhaltensweisen zurückgreifen (Le Billon 2008: 346):

»There is a tendency in the literature to treat corruption as the actions of criminals and rogues, but to assume this is to ignore the collective action problem that people may face in post-conflict situations« (Philp 2008: 317).

Persönliche Beziehungen und Netzwerke sind funktional, denn sie stellen gerade in Nachkriegsgesellschaften Erwartungssicherheit für Business und Politik her, wo formale Institutionen dies noch nicht leisten können (Debiel/Gawrich 2013: 1; Grzymala-Busse 2010: 320). Sie stellen einen pragmatischen, rationalen Weg dar, um kurzfristig Stabilität und Sicherheit bei Entscheidungen zu erreichen und einen gewissen Grad an politischer Koordination zu sichern (Rose-Ackerman 2008: 328; Le Billon 2008: 355; Pech 2009: 14).

Zum Vierten spielt die internationale Gemeinschaft eine zentrale Rolle: Demokratieförderung zielt zwar durchaus darauf ab, Reformprozesse zu forcieren und damit Korruption den Kampf anzusagen, doch führt dies oft gerade erst zur Ausprägung von Informalität und politischer Korruption – »not [as] an anomaly but a deliberate adaption from powerful elites under international pressure to democratize« (Fjelde/Hegre 2014: 289). Auch die kontraproduktiven Wirkungen von Friedensmissionen sind mannigfaltig und wurden seit Mary Andersons bahnbrechendem Buch »Do No Harm« (1999) in Wissenschaft und Politik breit diskutiert, sei es etwa über den Transfer von Ressourcen ins Land oder kurzfristige Machtteilungsarrangements mit früheren Kriegseliten (Lindberg/Orjuela 2014).<sup>5</sup>

Es kann demnach nahezu als wissenschaftlicher Konsens angesehen werden, dass demokratische Reformen (zunächst) zu einer Stärkung informeller, teils illegitimer Wege der Interessendurchsetzung führen, die wiederum den Verlauf der Transition bis hin zur Regression in autokratische Strukturen oder Festigung hybrider Regime beeinflussen (Fjelde/Hegre 2014; Grzymala-Busse 2010; Lindberg/Orjuela 2014; Mungiu-Pippidi 2013).

### 3. Informelle Herrschaft: *State Capture* in Nachkriegs- und Transitions Gesellschaften

Der Artikel präzisiert im Folgenden das Konzept des *State Capture* als ein typisches Muster informeller Herrschaft, das sich in Transitionen ausprägt und zur Festigung eines hybriden Regimes beiträgt. Methodisch stützt sich der Artikel dabei auf Gary Goertz (2006), nach dem Konzepte Theorien über die grundlegend konstituierenden Elemente eines Phänomens darstellen. Sie identifizieren ontologische Attribute, die einen heuristischen Mehrwert entfalten, also für Hypothesen und kausale Mecha-

5 Für eine Zusammenfassung der Kritik zu *liberal peacebuilding* siehe Paris (2010); Richmond/Mac Ginty (2015).

nismen genutzt werden können. Konzepte sind aber zugleich auch realistisch, da sie eine empirische Analyse des Phänomens erlauben (Goertz 2006: 5). Auf einer ersten Ebene, dem sogenannten *basic level*, wird *State Capture* anhand bisheriger Literatur grundlegend definiert (Kap. 3.1). Auf sekundärer Ebene – *secondary level* – werden die spezifischen Attribute in Ergänzung und Abgrenzung zu bestehenden Theorienansätzen herauskristallisiert (Kap. 3.2-3.5). Attribute umfassen den substantiellen Inhalt in den zentralen Dimensionen eines Konzeptes und erlauben es, klar zu spezifizieren, welche empirischen Phänomene ein- und ausgeschlossen werden (Goertz 2006: 6; Gschwend/Schimmelfennig 2007: 19). Nur so lässt sich die undefinierte und allumfassende Nutzung der Terminologie von *State Capture* überwinden. Mit der *State Capture*-Falle entwickle ich darauf basierend ein Modell zur Erklärung der Entstehung und Persistenz dieses Typus von informeller Herrschaft (Kap. 4).

### 3.1 Definition und Dimensionen von *State Capture*

Joel S. Hellmann et al. (2000) argumentieren in ihrem Beitrag, dass Korruption in den Transitionsökonomien Osteuropas ein neues Bild angenommen habe: Oligarchen manipulieren die Politikgestaltung in einem frühen Stadium der Entscheidungsfindung. Entsprechend definieren sie *State Capture* als »efforts of firms to shape the laws, policies, and regulations of the state to their own advantage by providing illicit private gains to public officials« (Hellmann et al. 2000: 1). Sie setzen im Gegensatz zu üblichen Korruptionsansätzen erstmals den Fokus klar auf Regelsetzung statt auf -implementierung. Sie bleiben jedoch analytisch schwach und treffen keine – konzeptionellen oder empirischen – Aussagen zur genauen Gestalt des Staates (Mungiu-Pippidi 2006: 94). An dem Papier von Hellmann et al. wurde in der Literatur daneben auch die politische Zielrichtung kritisiert: Das Scheitern von Strukturreformen lag demnach nicht in der mangelnden politischen und ökonomischen Machbarkeit eines bestimmten international propagierten Reformmodells, sondern im privaten Bereicherungsinteresse von Wirtschaftseliten – was natürlich ganz im Interesse der Weltbank war (Bach 2011: 287; Robinson 2014: 4).

Dennoch hat das Phänomen fortan eine intensive Rezeption in Politik und Wissenschaft gefunden. Einem sehr breiten, jedoch definitorisch unscharfen Diskurs in politikangewandten Publikationen stehen nur wenige theoretisch-konzeptionell anspruchsvolle Studien gegenüber. Diese sind sich weitgehend darin einig, dass *State Capture* im Kern aus einer Fusion von partikularistischen (ökonomischen) Interessen und politischer Macht besteht. Diese äußert sich in einer Einflussnahme auf die Gestaltung politischer Entscheidungsprozesse auf Kosten des öffentlichen Gutes und zu privatem Nutzen (Fazekas/Tóth 2016: 322; Mungiu-Pippidi 2015: 12): »[...] Public power is exercised primarily for private gain, and private interests pay to

subvert the legitimate channels of political influence« (Innes 2014: 88). Wie genau die einzelnen Elemente der Definition aussehen und sich *State Capture* damit von anderen Konzepten abgrenzen lässt, ist Gegenstand der folgenden Kapitel. Die Korruptionsliteratur liefert dabei wichtige Anhaltspunkte für das Ziel der »Vereinnahmung«, nämlich privaten Nutzen (Kap. 3.2). Die Literatur zu Klientelismus bereichert das Verständnis davon, wie genau sich die »Vereinnahmer« organisieren und Loyalität sichern (Kap. 3.3). Weitaus stärker noch greift die Literatur zu Neopatrimonialismus den Aspekt der Herrschaft auf und die Frage, wie genau Formalität und Informalität verschmolzen sind (Kap. 3.4).

### 3.2 Jenseits von Korruption: *State Capture* als Missbrauch öffentlicher Macht

In vielen Publikationen und im politischen Diskurs finden wir häufig ein Verständnis von *State Capture* als »grand corruption« (Fazekas/Tóth 2016: 322) oder »the most pervasive forms of corruption« (TI 2014: 1). Einen ersten Zugang zur Konzeptionalisierung von *State Capture* bildet daher die Korruptionsliteratur. Obgleich der Fachdiskurs darüber, was genau Korruption ist, noch immer einen definitiven Wirrwarr widerspiegelt, lassen sich doch Kernargumente herauskristallisieren. In der klassischen Terminologie steht Korruption für den Missbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen (Senturia 1931). Es gibt jedoch keinen wissenschaftlichen Konsens darüber, was genau normativ als korruptes Verhalten zu gelten hat (Muno 2013: 34). Ein vielfach rezipiertes Modell aus der Institutionenökonomie sieht daher Korruption als einen Akt des Verrats der Interessen eines »Prinzipals«, etwa des Staates und seiner Bürger, durch einen »Agenten« (z. B. einen Beamten) (Rose-Ackerman 2008; Lambsdorff 2007). Als Schlüssel für das Verständnis von *State Capture* erweisen sich jedoch Ansätze, die das öffentliche Interesse und die Bereitstellung öffentlicher Güter in den Vordergrund stellen. Korruption ist demnach ein Verhalten, welches von formalen Pflichten abweicht, um private Interessen zu befriedigen (Friedrich 2002; Nye 1967). Als zentralen Beitrag der Korruptionsliteratur für die Konzeptentwicklung lässt sich damit festhalten, dass *State Capture* darauf abzielt, staatliches Handeln auf privaten Nutzen statt auf öffentliche Güter auszurichten.

Kritisch betrachtet fußt der Korruptionsbegriff aber auf zwei zentralen Grundannahmen, die für das Verständnis von *State Capture* zu eng sind: Erstens ist die Existenz einer Norm maßgeblich, von der entsprechendes Verhalten *abweicht*. Es ist jedoch der sui generis-Charakter von Transitionen, dass Gesetze novelliert oder neu geschaffen werden und hybride Formen politischer Entscheidungsfindung überdauern. Hellmann et al. unterstreichen gerade, dass »oligarchs *shape the emerging rules*« (Hellmann et al. 2000: 1; Hervorh. d. Autorin). Die Dichotomie zwischen norm-*kon-*

*form* und *nicht-konform* ist daher im Kontext von *State Capture* nicht anwendbar, das heißt, es fehlt oft der Maßstab, mit dem sich »gutes« und »böses« Verhalten voneinander trennen lassen (vgl. Rothstein 2014).<sup>6</sup> Vielmehr wird in der Literatur auch der Begriff »partikularen« Handels diskutiert, der sowohl illegale als auch sogenannte legale Formen von Korruption (z. B. Lobbyismus) umfasst (Mungiu-Pippidi 2015: 11). Alina Mungiu-Pippidi (2015) zeigt mit ihren Studien auf, dass gerade die Begrenzung des Zugangs zu und die Verteilung von öffentlichen Ressourcen im Mittelpunkt elitären Fehlverhaltens stehen. Entscheidend für das Verständnis von *State Capture* ist somit weniger, welches Verhalten konkret korrupt ist, sondern vielmehr, wie stark die Verteilung von öffentlichen Gütern durch private Interessen dominiert wird. Partikularistisches Verhalten von Eliten beschränkt sich damit nicht zwangsläufig auf illegale Aktionen, sondern kann auch die in westlichen Gesellschaften weithin verbreiteten Methoden der privaten Interessenvertretung über Lobbyverbände und gezielte Umverteilung öffentlicher Gelder über Parteien einbeziehen. In vereinnahmten Staaten mit eher geringem Korruptionsgrad dominiert das Ziel der Monopolisierung von Macht und Entscheidungsprozessen zu Gunsten politischer Parteien oder organisierter Interessenverbände, während in Nachkriegs- und Transitionsgesellschaften die Extraktion finanzieller Ressourcen vom Staat eine stärkere Rolle spielt (Innes 2014: 88). Die Grenzen zum Lobbyismus oder Korporatismus sind somit analytisch durchaus vorhanden, empirisch vielfach jedoch fließend.

Auch in einem zweiten Punkt greift das Verständnis von *State Capture* als bloße Korruption zu kurz: Alle Definitionen von Korruption rücken weitestgehend individuelles Fehlverhalten in den Vordergrund. *State Capture* in Nachkriegs- und Transitionsgesellschaften ist jedoch nicht allein auf einzelne Normverstöße zu reduzieren. Im Gegenteil: Partikulare Entscheidungsprozesse sind oft tief verwurzelt in fragilen Gesellschaften und Entwicklungsländern, so dass sich Korruption oft schon als eine Form sozialer Organisation etabliert hat (Mungiu-Pippidi 2006: 87; Sardan 1999). Institutionalisiertes Fehlverhalten staatlicher Akteure und personalisierte Politik wird in der Literatur zur Korruptionsforschung durchaus treffend mit der Terminologie von *grand corruption* oder *systemic corruption* beschrieben (vgl. Alemann 2005; Soest 2013). Dies erfolgt vor allem in Abgrenzung zu kleinen, alltäglichen Schmiergeldzahlungen individueller Bürger (*petty corruption*). Der Be-

6 Auch wenn sich kein universalistischer Standard für die Messung von Korruption finden lässt, impliziert dies nicht zwangsläufig einen relativistischen Ansatz, nach dem Korruption in anderen Kulturen keine Verletzung von Normen darstellen würde (vgl. zur Diskussion Rothstein 2014). Auch in Gesellschaften, die nicht dem westlichen liberalen Leitbild entsprechen, wird Korruption durchaus als Übel und abweichendes Verhalten wahrgenommen, wie etwa die schlechten Werte des *Corruption Perceptions Index* oder des *Global Corruption Barometer* von *Transparency International* für viele Länder im globalen Süden zeigen.

griff der systemischen Korruption weist damit bereits auf den strukturellen und systemischen Charakter von *State Capture* hin, das gerade nicht einfach nur als Summe vieler individueller Akte von Korruption verstanden werden kann (Muno 2013: 33; Soest 2013: 63). Anders als die Begriffe systemische, politische oder große Korruption erfasst das Konzept des *State Capture* jedoch, wie das gesamte politische Regime auf private Interessen ausgerichtet wird – wie es etwa auch die Literatur zu Neopatrimonialismus und kompetitivem Partikularismus unterstreicht (siehe unten; vgl. Mungiu-Pippidi 2006: 102). »Prinzipal« und »Agent« lassen sich beispielsweise in ihren privaten Interessen schwer voneinander trennen, also Staat (intern) von dem, der Korruption ausübt (extern). Kurzum: Über individuelle Akte von Korruption und das einzelne Fehlverhalten von Eliten hinaus muss *State Capture* als kollektives, institutionalisiertes Handeln verstanden werden, welches eingebettet ist in ein Netz aus persönlichen Beziehungen, in dem die Trennung von Amt und Privatperson verschwimmt (Lindberg/Orjuela 2014: 725; Soest 2013: 63).

### 3.3 Informelle Netzwerke: *State Capture* als klientelistisches System

Die Korruptionsliteratur verweist damit bereits auf die zentrale Bedeutung fest verwurzelter politischer und ökonomischer Netzwerke. So argumentieren auch Mihály Fazekas und István J. Tóth:

»It is our starting point that state capture is not just widespread corruption. Rather, its essence lies in a distinct network structure in which corrupt actors cluster around parts of the state allowing them to act collectively in pursuance of their private goals to the detriment of the public good« (Fazekas/Tóth 2016: 320).

Einschlägig ist hier vor allem die Literatur zu Klientelismus, die detailliert herausgearbeitet hat, wie Netzwerke über informelle Regeln funktionieren. Es bildet sich kontinuierlich ein Netz fester sozialer Kontakte, eine Art geschlossene Gesellschaft, wo materielle und immaterielle Gefälligkeiten ausgetauscht werden (Mungiu-Pippidi 2006; Kitschelt/Wilkinson 2007; Walle 2007). Das Netzwerk kann so ausdifferenziert sein, dass persönliche Kontakte untereinander kaum noch eine Rolle spielen, solange Erwartungssicherheit über das angemessene Verhalten der anderen besteht (Muno 2013: 39-42; Kitschelt/Wilkinson 2007: 18).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> In der Literatur werden diverse Formen informeller Netzwerke, teils auch mit regionalen Facetten unterschieden, etwa Patronage, Kronismus oder Nepotismus. Grob gesprochen unterscheiden sie sich darin, wie der Zusammenhalt des Netzwerks aufrechterhalten wird, etwa eher hierarchisch durch Autorität und Dominanz oder sozial über Reziprozität und Loyalität, vgl. Muno (2013); Erdmann/Engel (2007).

Die Forschung zu Klientelismus schärft das Konzept von *State Capture* in zweifacher Hinsicht: Zum Ersten erweitert sie das Verständnis über die Motive kollektiven Handels zur Vereinnahmung eines Staates: Klientelismus basiert letztlich auf einem Austausch politischer Unterstützung (Stimmen) gegen materielle Vorteile, auf einer Beziehung zwischen Staat und Bürger (Erdmann/Engel 2007: 106; Guliyev 2011: 585; Walle 2007). Politiker sind selten von rein monetären Motiven getrieben, sondern vom Streben nach Macht(-erhalt) (Pech 2009: 8). Die Begünstigungen innerhalb eines Netzwerks reichen daher von Jobs im öffentlichen Sektor über Kontrollrechte (etwa in staatlichen Firmen), Schutz vor Gewalt bis hin zu Kollektivgütern, wie dem Bau einer Schule in besonders loyalen Gemeinden, um nur einige zu nennen (Erdmann/Engel 2007: 107; Philp 2008: 319; Kitschelt/Wilkinson 2007: 2): »Influence, not money, is the currency [...]« (Mungiu-Pippidi 2006: 88). Die »Beute« aus dem permanenten »Raubzug« durch staatliche Institutionen und Ressourcen wird dann unter Kumpanen, Freunden, Bekannten und loyaler Gefolgschaft aufgeteilt (Guliyev 2011: 585; Grzymala-Busse 2008: 639). Wo die Vereinnahmung des Staates somit tief verzweigt ist, spielt der direkte monetäre Austausch eine untergeordnete Rolle zur Aufrechterhaltung informeller politischer Netzwerke (Philp 2008: 319). Vielmehr geht es um die selektive Verteilung öffentlicher Güter oder individueller Dienstleistungen (Grzymala-Busse 2008: 641).

Zum Zweiten zeigt die Literatur auf, dass Macht konzentriert und organisiert ist, das heißt im Gegensatz zu Korruption nicht Individuen um die Gunst staatlicher Stellen konkurrieren. Die Netzwerkperspektive lenkt den Fokus auf oligarchische Strukturen der Gesellschaft und »cluster of high-corruption transactions« (Fazekas/Tóth 2016: 322-323). Es ist nicht zwangsläufig jener Staat am stärksten »vereinahmt«, der die höchste Quantität an Korruption hat, sondern eher jener, in denen wenige, durchaus auch rivalisierende Netzwerke im hohen Maß politische Entscheidungen kontrollieren. Mungiu-Pippidi hat dafür auch den Begriff des »kompetitiven Partikularismus« geprägt, denn konkurrierende politische Gruppen treten zwar in relativ freien Wahlen gegeneinander an, allerdings findet die Ressourcenverteilung des Staates nur über unfaire und partikularistische Wege statt (Mungiu-Pippidi 2006: 89). Damit können auch Akteure in die Analyse einbezogen werden, die kein direktes korruptes Verhalten zeigen, sondern über klientelistische Beziehungen eingebunden sind. In Ergänzung zu Hellmann et al. (2000) nimmt dieses Papier daher nicht nur wirtschaftliche Akteure, sondern die ganze Bandbreite von privaten, semi-staatlichen oder staatlich organisierten Interessengruppen in den Blick, darunter etwa Parteien, Verbände, auch NGOs (vgl. Le Billon 2008: 355).

### 3.4 Neopatrimonialer Staat? *State Capture* als Herrschaftsordnung

Zur Frage, wie staatliche Ordnung personalisiert und auf die privaten Interessen einiger weniger Eliten ausgerichtet wird, kann das *State Capture*-Konzept von der Forschung zu Neopatrimonialismus profitieren. Der Begriff wurde erstmals in den späten 1960er und 1970er Jahren genutzt, um die postkolonialen Transitionen in Afrika zu verstehen (Isaacs 2014: 231), blieb jedoch lange Zeit ein »catchall-concept« (Erdmann/Engel 2007: 103) mit nur geringer analytischer Schärfe. Heuristisch hatte es gleichwohl erheblichen Einfluss auf die wissenschaftliche Betrachtung von Macht in Afrika: So stellt Klaus Schlichte etwa in den 1990er Jahren den Idealtyp des neopatrimonialen Staates dem Realtyp des »*Big Man*« zur Charakterisierung afrikanischer Herrschaftstypen gegenüber und sieht hierin vor allem eine starke Personalisierung der Macht, die politische, ökonomische und symbolische Ressourcen akkumuliert (Schlichte 1996: 97). Konzeptionelle Studien, die vom (historischen und soziologischen) Institutionalismus inspiriert waren, trugen zu Beginn der 2000er Jahre entscheidend zur Präzisierung sowie Übertragbarkeit auf andere Regionen, etwa Zentralasien, bei (vgl. zum Überblick Bach 2011; Erdmann/Engel 2007; Guliyev 2011; Isaacs 2014).

Neopatrimonialismus ist ein Mix aus patrimonialer und legal-bürokratischer Herrschaftslogik, die nebeneinander existieren, aber miteinander verwoben sind (Erdmann/Engel 2007: 105). Nach Max Weber (1922) lassen sich drei Idealtypen legitimer Herrschaft unterscheiden: rationalen, traditionellen und charismatischen Charakters. Patrimoniale Autorität ist eine Form traditioneller Herrschaft, die aus patriarchalischen Strukturen erwächst und primär den persönlichen Interessen des Herrschers dient. Die Trennung zwischen privat und öffentlich existiert nicht (Guliyev 2011: 577). Im Neopatrimonialismus besteht die patrimoniale Herrschaftslogik persönlicher Beziehungen parallel zu der legal-rationalen Herrschaftslogik der Bürokratie. Beide Sphären sind zwar formell voneinander getrennt, de facto aber dominiert das Streben nach privaten Vorteilen (Bach 2011; Erdmann/Engel 2007; Isaacs 2014).

Basierend auf den konzeptionellen Grundlagen aus der Literatur lassen sich mit Neopatrimonialismus und *State Capture* somit zwei Idealtypen informeller Herrschaft erkennen.<sup>8</sup> In beiden Fällen wird Herrschaft sowohl über formelle als auch informelle Kanäle etabliert. Personalisierte, teils klientelistische Praktiken politischer Entscheidungsfindung stehen nicht zwangsläufig in Konkurrenz zu neutralen,

8 Einer Definition von Max Weber zufolge, ist der Idealtypus »nicht eine Darstellung des Wirklichen, aber will der Darstellung eindeutige Ausdrucksmittel verleihen« (Weber 1988: 190). Idealtypen werden aufgrund ihres hohen Abstraktionsniveaus in der Realität nicht in »Reinform« anzutreffen sein und erheben natürlich nicht den Anspruch, jeden empirischen Einzelfall beschreiben zu können.

bürokratischen oder demokratischen Prozessen. Die Existenz und Funktionalität formaler staatlicher Institutionen und regelkonformen staatlichen Handelns ist damit konstitutiv; in ihnen ruht zumindest nach außen legitime Herrschaft (Guliyev 2011). Informelle Institutionen sind »rules and procedures that are created, communicated, and enforced outside the officially sanctioned channels« (Helmke/Levitsky 2006: 1), die »shared expectations and strategic solutions« generieren (Grzymala-Busse 2010: 312). Sie können formale Institutionen nicht nur verdrängen, sondern ebenso funktional zu institutioneller Stabilität beitragen und ineffektive formelle Regeln ersetzen. In Transitions Gesellschaften zeigen sie eine hohe Persistenz, denn sie garantieren Erwartungssicherheit, Kontinuität und damit Vertrauen, wo dies zum Teil häufig auch mit Gewalt zerstört wurde (Cheng/Zaum 2008: 304). Gerade die strukturelle Verschränkung formeller und informeller Institutionen ermöglicht also, dass Herrschaft weg vom Gemeinwohl an privaten Interessen ausgerichtet wird – so stark, dass es in vielen Transitionsländern zur »Norm« wird (Bach 2011: 277; Guliyev 2011: 578; Grzymala-Busse 2010).

*State Capture* und Neopatrimonialismus lassen sich jedoch im Hinblick auf die in Tabelle 1 aufgeführten Merkmale abgrenzen.

Tabelle 1: Idealtypen informeller Herrschaft: Neopatrimonialismus und State Capture

	Neopatrimonialismus	State Capture
<b>Regimetyyp</b>	Autokratien	Hybride Regime
<b>Formelle staatliche Gewalt</b>	Bürokratie	Parteien, Parlamente
<b>Informelle Einflussnahme</b>	Hierarchisch / Präsidial	Horizontal / Netzwerke
<b>Form der Herrschaft</b>	Monopol	Oligarchie

Quelle: Eigene Darstellung

Der wichtigste konzeptionelle Unterschied in der Literatur ist, welche staatliche Gewalt von informellen Netzwerken unterwandert wird. Während neopatrimoniale Ansätze auf Verwaltung und Bürokratie schauen, infiltrieren bei *State Capture* informelle Netzwerke vor allem die Legislative und politische Ebene der Exekutive und stellen somit gewählte und nominierte Politiker bzw. Offizielle (vgl. Erdmann/Engel 2007: 110, 112). Nur aus Perspektive des *State Capture*-Ansatzes steht die Frage systematisch im Mittelpunkt, wie Regeln geformt und Entscheidungen getroffen statt nur implementiert werden (Hellmann et al. 2000: 2). Gerade während eines Regimewandels werden die meisten Gesetze neu geschrieben oder novelliert –

von der Verfassung bis zu einfachen Verordnungen oder Richtlinien. Damit existiert wesentlich mehr Spielraum für informellen, legitimen, aber auch illegitimen Einfluss durch Interessengruppen als in stabilen Demokratien oder Autokratien: »In transitional settings, the emergence and effectiveness of many formal institutions is endogenous to the informal institutions themselves« (Grzymala-Busse 2010: 311). Die wissenschaftliche Literatur hat zum Zweiten zudem unterstrichen, dass informelle Herrschaft im Neopatrimonialismus stark monopolisiert ist, während im Falle von *State Capture* durchaus Konkurrenz zwischen den informellen Netzwerken bestehen kann (Mungiu-Pippidi 2006). Sie ist damit zum Dritten im Neopatrimonialismus stark hierarchisch strukturiert und zumeist auf eine zentrale Führungsfigur an der Spitze ausgerichtet. Informelle Einflussnahme in *State Capture* erfolgt hingegen horizontal aus intermediären Gruppen und Politikprozessen heraus. Spiegelt man diese Charakteristika auf Ebene des politischen Regimes wider, so zeigt sich Neopatrimonialismus idealtypisch in autokratischen Regimen, während *State Capture* ein Mindestmaß politischer Öffnung voraussetzt und sich daher wesentlich in Transitions Gesellschaften ausprägt. Aufgrund der Persistenz informeller Herrschaft festigt sich hier ein hybrides Regime. Eine solche analytische Trennschärfe zwischen beiden Idealtypen informeller Herrschaft lässt sich zweifelsohne empirisch nur in sehr wenigen Fällen belegen, so dass in der Realität durchaus auch neopatrimoniale Elemente in vereinnahmten Staaten zu finden sein werden. So kann beispielsweise eine zunehmende Monopolisierung und Personalisierung der Macht einem Transitionsland einen stärker neopatrimonialen Charakter verleihen und zur Re-Autokratisierung führen.

### 3.5 Fazit: Kernattribute von *State Capture*

Auf Basis der bisherigen Analyse lassen sich zusammenfassend vier wesentliche Attribute von *State Capture* für Nachkriegs- und Transitions Gesellschaften herauskristallisieren (vgl. Tabelle 2). *State Capture* umfasst demnach eine Form politischer Herrschaft, in der informelle Netzwerke zur Tarnung in formelle Institutionen schlüpfen, um den politischen Entscheidungsprozess zu ihren privaten Gunsten zu beeinflussen. Das illegitime Verhalten klientelistischer Netzwerke besteht in Anlehnung an die Definition von Korruption von Joseph S. Nye (1967) und Carl J. Friedrich (2002) vor allem darin, politische Entscheidungen nicht am Gemeinwohl auszurichten, das heißt, in der mangelnden Trennung von öffentlichen und privaten Interessen, wie in Kapitel 3.2 aufgezeigt wurde: »When a public organization is captured by private interests, it loses its autonomy to act in furtherance of public goals [...]« (Fazekas/Tóth 2016: 322). »Vereinnahmt« werden vor allem Gesetze

bungsprozesse in der Legislative und Regelsetzung durch Ministerien, das heißt die Ebene von gewählten Politikern und nominierten Offiziellen. Die Judikative ist vor allem dann betroffen, wenn eine Aufdeckung illegaler Praktiken, etwa von Korruption, droht. Bürokratie und Verwaltung sind mittelbar entscheidend für klientelistische Netzwerke, um über die Verteilung von Posten interne Loyalität zu sichern (Grzymala-Busse 2008). Gleichwohl wird im Kern deren rational-bürokratische Funktionslogik nicht so stark unterwandert wie etwa klassische Instanzen der Interessenvertretung, beispielsweise Parteien. Politik in Parlament und Ministerien findet durchaus nach außen in formellen Prozessen statt, wird jedoch faktisch von Netzwerken infiltriert und von informellen Entscheidungsprozessen dominiert. Eine gewisse Konkurrenz um diese privilegierte Machtposition existiert, ein (personalisiertes) Herrschaftsmonopol besteht nicht. Damit grenzt sich das Konzept des *State Capture* auch deutlich von der Literatur zum Neopatrimonialismus ab.

Tabelle 2: Dimensionen von *State Capture*

Dimension	Kernattribut	Charakteristika
<b>Ziel der Vereinnahmung</b>	Partikularistische Interessen	Streben nach Macht und Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse für private Gewinne
<b>Vereinnahmende Akteure</b>	Klientelistische Netzwerke	Oligarchische Strukturen: „kompetitiver Partikularismus“
<b>Vereinnahmte staatliche Gewalt</b>	Gesetzgebung/Regelsetzung	Politiker und gewählte / nominierte Offizielle: Legislative (z.B. Gesetze) und Exekutive (z.B. Verordnungen); Judikative vor allem zentral, um eine Aufdeckung illegitimen Verhaltens zu verhindern
<b>Verhältnis aus formeller und informeller Herrschaft</b>	Tarnung	Funktionalität formeller Institutionen bleibt nach außen erhalten, jedoch im Inneren von informellen Entscheidungsprozessen dominiert; formelle Institutionen damit unter der Tarnung der Legitimität auf illegitime, d.h. private Interessen ausgerichtet

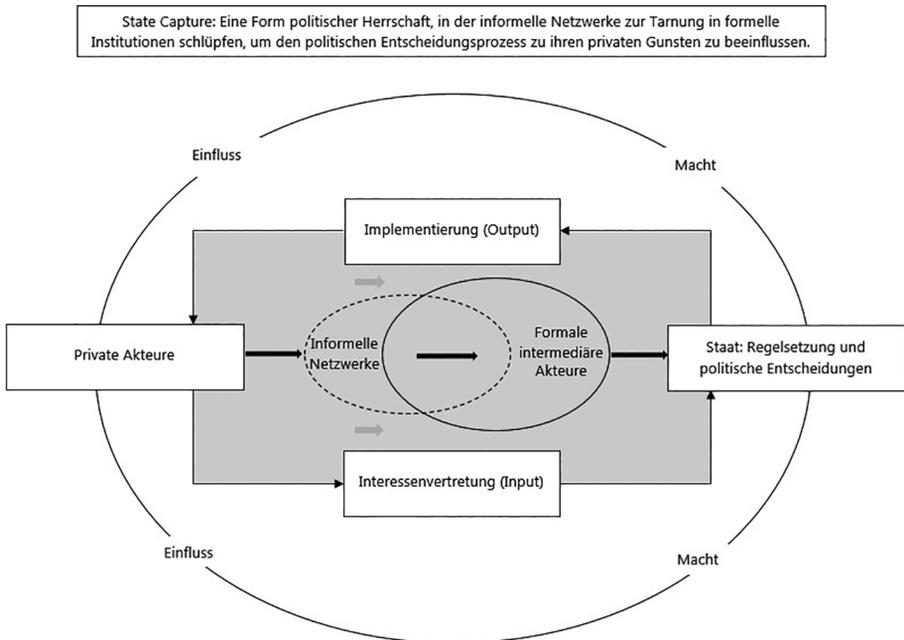
Quelle: Eigene Darstellung

#### 4. Von informeller zu illegitimer Herrschaft: Die *State Capture*-Falle

Wie genau werden staatliche Institutionen in Transitionen unterwandert und welche Folgen hat dies für eine Konsolidierung der Demokratie? Im folgenden Kapitel wird mit der *State Capture*-Falle der Versuch unternommen, die Dynamiken der Entste-

hung und Aufrechterhaltung von *State Capture* aufzudecken und zu erklären, warum gravierende Legitimitätsdefizite eines politischen Regimes auch mit Stabilität und Persistenz einhergehen können. Abbildung 1 fasst dies graphisch zusammen.

Abbildung 1:



Quelle: Eigene Darstellung

Ausgangspunkt sind fragile Nachkriegs- oder Transitionsgesellschaften, in denen durch Demokratisierungsprozesse ein hohes Maß an Kontingenz entsteht und ein hoher Regelungsbedarf mit einem Herrschaftsvakuum einhergeht. Formelle staatliche Institutionen sind in dieser Phase im Gründungsprozess begriffen oder werden durch die Einführung demokratischer Spielregeln neugestaltet (Grzymala-Busse 2010: 313). Es ist daher durchaus notwendig, dass informelle Prozesse der Entscheidungsfindung in die noch jungen staatlichen Institutionen verlagert werden, um ihnen Gestaltungskraft zu verleihen. Demokratische Reformen öffnen den politischen Raum zwischen Bürger und Staat und schaffen Möglichkeiten zur Mitgestaltung. Die aktive Einbindung der Zivilgesellschaft und Bürger in Entscheidungsprozesse ist dabei eines der wesentlichen Ziele. Gerade in Nachkriegs- oder

Transitionsgesellschaften sind jedoch kollektiv organisierte Interessengruppen, wie wir sie aus modernen Staaten kennen (Verbände, Gewerkschaften etc.), inexistente oder schwach, um effektiv zu agieren (Hellmann et al. 2000: 5-7). Daher genießen frühere Kriegsallianzen oder Clannetzwerke häufig privilegierten Zugang zu öffentlichen Meinungsbildungsprozessen und zu intermediären Instanzen der Interessenvertretung (Pech 2009: 21).

Eine Schlüsselrolle kommt dabei Parteien zu. Als legitime und zentrale Akteure im demokratischen Entscheidungsprozess organisieren und kontrollieren sie den Zugang zur Macht. Der Demokratisierungsprozess reduziert damit auch offen personalisierte und auf Gewalt ruhende Macht. Er schafft aber erst die Gelegenheit für klientelistische Netzwerke, partikularistische Interessen von Profit und Machterhalt ähnlich einem Geldwäscheprozess in legitimen demokratischen Prozessen »reinzuwaschen« (vgl. Mungiu-Pippidi 2013: 102; Soest 2013: 80). Vielfach werden Parteien damit während der Transition zu opportunistischen Entrepreneuren, degenerieren zu kleinen Wirtschaftsunternehmen, betreiben eigene Unternehmen und kanalisieren so öffentliche und private Gelder (Grzymala-Busse 2010: 322; Innes 2014: 91, 93). Gerade über die lückenhafte Gestaltung von Gesetzen zur Parteienfinanzierung oder zu Interessenkonflikten legalisieren die Parteien ihr Vorgehen (Fazekas/Tóth 2016: 321).

Der junge demokratische Staat ist vereinnahmt, wenn informelle Netzwerke meist über Parteien das Ruder in den entstehenden Institutionen übernommen haben und den Prozess der Regelsetzung von innen dominieren: Sie gestalten die Gesetze und Regeln nach ihren Gutdünken und legalisieren so die Ausrichtung des Staates auf privaten Nutzen: »[...] State Capture and state formation go hand in hand« (Grzymala-Busse 2008: 668). Die Grenze zwischen legitimen und illegitimen Zielen staatlicher Herrschaft ist damit aufgehoben, Netzwerke kontrollieren über formelle Wege der Entscheidungsfindung sowohl den Input als auch den Output im Politikzyklus. Ein Teufelskreis: *State Capture* mündet in einem oligarchischen und hoch konzentrierten politischen »Markt«, in dem freier und fairer Wettbewerb systematisch behindert wird (Grzymala-Busse 2010: 323). Marginalisierte, schwache soziale Gruppen und »Nicht-Vereinnahmer« werden vom »Marktzugang« und damit politischer Teilhabe ausgeschlossen, was demokratische Normen der vertikalen und horizontalen Rechenschaftspflicht (*accountability*) verletzt sowie faire und gleiche Partizipationschancen verwehrt (in Anlehnung an Hellmann et al. 2000: 5-7; vgl. auch Pech 2009: 14; Rose-Ackerman 2008: 332-333). Die Tarnung durch formelle Institutionen ist für klientelistische Netzwerke entscheidend, denn damit kann der Bürger die realen Herrschaftsstrukturen nur schwer durchschauen und politische Parteien in Wahlen abstrafen: »As a result, democratization or changes in electoral

competition tends to change rather than end clientelist relations« (Grzymala-Busse 2008: 667). Gesetze werden selektiv angewendet, Ressourcen des Staates nur innerhalb der Netzwerke verteilt und demokratische Entscheidungsprozesse verzerrt. Justiz und Strafverfolgungsbehörden sind oft machtlos im Kampf gegen politische Korruption, da ihre Handlungsmöglichkeiten ja gerade durch lückenhafte Gesetze beschränkt sind (vgl. Pech 2009: 15, 25, 28). Klientelistische Netzwerke können über Postenvergabe in der Verwaltung leicht interne Loyalität sichern und formelle staatliche Institutionen »ausnutzen« (Grzymala-Busse 2010: 322). Eine vereinbarte Nachkriegs- und Transitions-gesellschaft ist damit unfähig zu Reformen, gefangen in einem stagnierenden Status quo (Robinson 2014: 7). Ein hohes Maß an Stabilität und Persistenz ist gegeben, wenn es den Herrschenden gelingt, gerade so viel offenen Zugang zur Macht zu gewähren, dass die Anreize für Konkurrenten größer sind, selbst Teil des Systems zu werden als es zu kippen. Ein hybrides, semi-demokratisches Regime verfestigt sich mit »electorate-mediated competitions over ongoing brokerage rights over state assets« (Innes 2014: 94).<sup>9</sup> Der Legitimitätsvorsprung in der Bürgerschaft, der ursprünglich durch die Einführung demokratischer Prozesse oder den eingeleiteten Friedensprozess entstanden ist (Mungiu-Pippidi 2006: 90), nimmt ab. Je stärker offensichtlich wird, dass der Staat privaten Interessen unterworfen ist und der Demokratisierungsprozess nicht die erhofften Veränderungen bringt, desto mehr sinkt das Vertrauen der Bürger (vgl. auch Fazekas/Tóth 2016: 322; Rothstein 2014: 741). Die gerade neu gewonnene Legitimität schwindet, staatliche Herrschaft wird zunehmend als illegitim wahrgenommen.

## 5. Empirische Illustration: Das Unsichtbare sichtbar machen?

Das primäre Ziel des vorliegenden Artikels besteht zunächst darin, konzeptionelle Klarheit zu erreichen: *State Capture* ist eine Herrschaftsform, die vor allem informelle, teils illegitime Entscheidungsprozesse in den Vordergrund rückt. Doch damit entzieht sich der Kern des Konzeptes zugleich auch den Augen des Beobachters, denn es ist das Wesen von Informalität, dass es im Verborgenen stattfindet. Empirischer Forschung sind damit Grenzen gesetzt. Die methodischen Hürden sind ein wesentlicher Grund für eine Lücke zwischen der öffentlichen Wahrnehmung von *State Capture* als einem zentralen politischen Problem und evidenz-basiertem Wissen. Verschiedene Strategien im Umgang damit möchte ich im Folgenden kurso-

<sup>9</sup> In der Literatur finden sich zur Klassifizierung unterschiedliche Begriffe, die von »illiberaler« bis »defekter« Demokratie oder allgemein »hybriden« Regimen reichen, vgl. Levitsky/Way (2010); Merkel (2004).

risch skizzieren, bevor mit Bosnien und Herzegowina eine Plausibilitätsprobe (Levy 2008) des *State Capture*-Konzeptes vorgenommen wird.

### 5.1 Strategien empirischer Forschung zu *State Capture*

In der bisherigen Literatur finden sich im Wesentlichen drei Strategien, um verlässliche Daten zu informellen Prozessen, zu Korruption und im Speziellen auch zu *State Capture* zu erhalten: Entweder liegen Einzelfallstudien vor, die sich auf ethnographische Methoden, Gerichtsdokumente oder auch anekdotische Evidenz stützen (z. B. zu Bosnien und Herzegowina: Bojicic-Dzelilovic/Kostovicova 2013). Solche »*thick descriptions*« vermitteln einen tiefen Einblick in komplexe Gesellschaften, ihnen fehlt aber gleichsam die Aussagekraft über den Einzelfall hinaus. Quantitativ-vergleichende Studien beziehen sich hingegen weitestgehend auf »Proxies«, um das Ausmaß von Klientelismus und Korruption zu erfassen (Muno 2013: 44). Einschlägig sind hier allen voran die Indikatoren von *Transparency International* (TI) und der Weltbank zu guter Regierungsführung, die zu einem signifikanten Anstieg an Studien zu Korruption geführt haben (Debiel/Gawrich 2013: 4). Abby Innes (2014) nimmt beispielsweise in ihrer Studie die *World Governance Indicators* (WGI) »Kontrolle von Korruption« (KvK) als Maß für »corporate state capture« und »Regierungseffektivität« für »party state capture« (Innes 2014: 89). Proxies reflektieren zweifelsohne gut das politische und ökonomische Umfeld und erlauben systematische Vergleiche. Jedoch können sie kaum unser Wissen über kausale Mechanismen erhellen (vgl. auch Rose-Ackerman 2008: 332; Pech 2009: 20). Eine dritte Strategie zur Untersuchung sind Umfragen und damit subjektive Erfahrungen. Hellmann et al. (2000) nutzten etwa für ihre ursprüngliche Studie den *Business Environment and Enterprise Performance Survey*, welcher Manager nach den Eindrücken zum Wirtschaftsmilieu eines Landes befragt. Diese Daten weisen eine hohe Reliabilität auf, sind allerdings in ihrer Aussagekraft beschränkt, da häufig die strukturellen Bedingungen nicht aufgedeckt werden können (Pech 2009: 8-9; vgl. zu Methoden der Klientelismusforschung Muno 2013).

Für eine systematische empirische Erforschung, d. h. im strikt-terminologischen Sinne »Messung« des Phänomens *State Capture* eignen sich daher *mixed-methods*-Designs, denn sie weisen eine hohe Validität auf (Debiel/Gawrich 2013: 4). Mit Hilfe von Aggregatdaten lassen sich über einen längeren Zeitraum Dynamiken innerhalb eines Landes aber auch Unterschiede zwischen Ländern erkennen, beispielsweise die Offenheit des politischen Wettbewerbs als eine Kernvariable von *State Capture* im Verhältnis zur wahrgenommenen Korruption. Kausale Zusammenhänge können gleichwohl nur qualitative Fallstudien aufdecken. Insbesondere

die Methodik der qualitativen Netzwerkanalyse, die in der Soziologie häufig verbreitet ist, bietet hier die Chance, fest etablierte Beziehungsstrukturen zwischen Eliten nachzuzeichnen und mit politischen Entscheidungsprozessen verbinden zu können (Hollstein 2014). Bislang liegen solche umfassenden Studien mit einem *mixed-methods*-Ansatz gleichwohl kaum vor.

Vor diesem Hintergrund erhebt das folgende kurze Beispiel nicht den Anspruch, präzise und originäre empirische Daten zu liefern. Die Intention ist eher, im Sinne einer Kongruenzanalyse mit einem theoriezentrierten »most-likely-case« (George/Bennett 2005: 181; King et al. 1994: 209) die konzeptionellen Ideen zum Verständnis von *State Capture* zu illustrieren (vgl. Blatter/Blume 2008). Nach Jack Levy (2008) konstituieren illustrative Fallstudien eine Plausibilitätsprobe und vermitteln dem Leser »a ›feel‹ for a theoretical argument by providing a concrete example of its application« (Levy 2008: 6). Sie eignen sich insbesondere als intermediärer Schritt, um die Anwendbarkeit theoretischer Konstrukte zu testen und den Weg zu intensiver empirischer Forschung mit größeren Fallzahlen und abweichenden Fällen zu ebnen (Levy 2008).

Ich stütze mich dabei auf den Fall Bosnien und Herzegowina (im Folgenden abgekürzt BuH). Erstens wird das Land in Politik und Wissenschaft sehr häufig als ein Paradefall für *State Capture* genannt (Keil/Perry 2015; ähnlich Pugh 2017). Ein erster Blick in vorliegende Makrodaten stützt diese These: Demnach hat sich zwischen 2006 und 2016 der Demokratisierungsgrad laut Bertelsmann Transformationsindex (BTI) (leicht) verschlechtert (von 5,77 auf 5,64, entspricht »stark defekter Demokratie«; BTI 2016); auch beim WGI »Kontrolle von Korruption« hat es zwischen 2003 und 2015 keinerlei Verbesserung gegeben (von -0,30 auf -0,39; WGI 2017). In BuH verfestigt sich somit ein hybrides Regime in Verbindung mit geringen Fortschritten bei der Korruptionsbekämpfung. Das Land ist weit von einer konsolidierten Demokratie entfernt. Zum Zweiten ist die Fallstudie einschlägig, da zahlreiche (Einzelfall-)Studien zu Korruption oder informellen Netzwerken bereits vorliegen und somit eine hinreichende Datenbasis für diese kurze Fallstudie gegeben ist. Gleichwohl kann das *State Capture*-Konzept auch hier seinen Mehrwert unter Beweis stellen, denn es liefert erstmals eine typologische und theoretisch fundierte Verortung von Mustern informeller Herrschaft in dem Land.

Ich verfare daher in drei Schritten: Zunächst werde ich basierend auf den einschlägigen Indizes aufzeigen, wie stark politische Korruption verbreitet und wie gering das Vertrauen der Bürger in staatliche Institutionen ist. In einem zweiten Schritt werde ich auf der Mesoebene die Rolle intermediärer Akteure betrachten und so aufspüren, wann informelle Netzwerke ihren Einfluss im politischen Entscheidungsprozess tatsächlich nutzten. Schließlich möchte ich drittens einige indi-

viduelle Fälle hochrangiger Korruption anführen, die die Schlüsselrolle von gewählten Politikern und nominierten Offiziellen und ihren Einfluss in staatlichen Institutionen illustrieren (vgl. auch Mungiu-Pippidi 2006: 91). Neben Sekundärliteratur und Originaldokumenten beruht die folgende Studie auf Experteninterviews, die 2012, 2014 und 2017 durchgeführt wurden.

## 5.2 Ein typischer Fall von *State Capture*: Bosnien und Herzegowina

BuH wurde nach dem Zerfall Jugoslawiens von einem blutigen interethnischen Konflikt erschüttert, der erst mit dem Vertrag von Dayton 1995 beendet wurde. Kriminelle Syndikate konnten in dieser Zeit jedoch ihren Handlungsspielraum von lokaler auf die staatliche Ebene ausdehnen, oft in Kooperation mit politischen Kreisen (Belloni/Strazzari 2014: 857). Der Friedensvertrag sah nicht nur eine umfassende Neugestaltung der politischen Ordnung des Landes mit starken föderalen und konkordanzdemokratischen Elementen vor. Er etablierte auch eine umfassende Präsenz der internationalen Gemeinschaft mit weitreichenden Eingriffsrechten. Tatsächlich gelang es in den ersten Jahren, Reformen durchzusetzen und das Land zu demokratisieren (Gromes 2007; Richter 2009). Doch war gerade die »Dekade der Rekonstruktion« gekennzeichnet von kriminellen und informellen Aktivitäten, die den Nährboden für *State Capture* schufen. Wahlen ermöglichten letztlich nationalistischen Parteien, hinter denen alte Koalitionen standen, den legitimen Zugriff auf politische Ämter (ausführlich zur Nachkriegsentwicklung und Patronage: Belloni/Strazzari 2014; Pugh 2017).

Die wichtigsten Indizes deuten sehr klar darauf hin, dass in BuH illegitimes Verhalten von gewählten oder nominierten Offiziellen kein Übergangsphänomen ist: Nach TI's *Global Corruption Barometer* von 2013 sehen 65% der Befragten einen Anstieg der Korruption in ihrem Land. Politische Parteien werden dabei als die korruptesten institutionellen Akteure angesehen: 77% werden als »korrupt« oder »extrem korrupt« eingestuft (zum Vergleich: Justiz liegt bei 65%, öffentliche Bedienstete bei 67%). Interessant im Hinblick auf *State Capture* ist dabei, dass mehr als zwei Drittel der Befragten der Aussage zustimmten, dass die Regierung völlig oder zu einem hohen Ausmaß von wenigen großen Einheiten (»few entities«; nicht zu verwechseln mit den beiden föderalen Entitäten) geführt wird, die zu ihrem eigenen Vorteil agieren (alle Daten: TI 2013 a). Eine 2015 veröffentlichte Umfrage von Analitika, einem lokalen Zentrum für Sozialforschung in Sarajevo, bestätigt diese internationalen Indizes: Parteien sind jene politischen Institutionen, denen Bürger »wenig Vertrauen« (62,3%) oder »gar kein Vertrauen« (14,9%) entgegenbringen (Analitika 2015). In den WGI der Weltbank rangiert 2017 BuH mit 44,71%

für »Kontrolle von Korruption« knapp unter dem Durchschnitt aller in den Index einbezogenen Länder. Bedeutsam dabei ist, dass die Daten einen Abwärtstrend bei »Mitspracherechten und Verantwortlichkeit« seit 2005 zeigen: von 0,18 (2005) auf -0,11 (2017) und damit nahezu auf den Ausgangswert nach dem Krieg von 0,18 (1996) (WGI 2017). Schlechter noch ist der Wert zu »Ease of Doing Business«, auf der BuH insgesamt moderat bei Platz 79 von 189 landet, aber doch drastisch niedrig abschneidet, wenn es darum geht, ins Business einzusteigen: Platz 175 von 189 (Daten von 2016; Ease of Doing Business 2016). Basierend auf diesen Makrodaten lassen sich zwei klare Ergebnisse herauskristallisieren, die die *State Capture*-Perspektive stützen: Erstens werden Politiker korrupter als Verwaltung oder Justiz wahrgenommen, was einem der wichtigsten Attribute des Konzepts entspricht, nämlich die politischen Entscheidungsprozesse statt die Implementierung von Gesetzen in den Fokus zu rücken. Zweitens beobachten wir Verfestigung von Korruption hin zu einer sozialen Norm und einen Abwärtstrend bei politischer Verantwortlichkeit, was ein erstes Indiz für die *State Capture*-Falle sein könnte. Die Persistenz der gegenwärtigen Herrschaftsstruktur wird paradoxerweise auch durch die verbreiteten Proteste von 2014 bewiesen. Sie zeigten zwar die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Reformstagnation im Land, brachten jedoch keinen Wandel (Balkan Insight 2014). Im Gegenteil: Die mangelnde Responsivität der staatlichen Institutionen offenbarte vielen Bürgern, wie wenig Mitgestaltungspotential besteht, und verstärkte daher das Misstrauen in politische Verfahren (Interviews, Sarajevo, März 2017).

Auch wenn diese Indizes eine klare Sprache sprechen, so ist es doch wichtig auf der Mesoebene zu schauen, wo Netzwerke tatsächlich Einfluss auf politische Entscheidungen ausübten. Wir finden in BuH klare Evidenz, dass vor allem jene Gesetze lückenhaft sind, die illegitimes Verhalten von Eliten ermöglichen und schützen. Das Gesetz zur Informationsfreiheit wird weithin als adäquat angesehen, weist aber dennoch einige bemerkenswerte Defizite auf: Es ist darin kein öffentlich zugängliches Register öffentlicher Aufträge oder der Mitglieder von Geschäftsführung und Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen vorgesehen. Jüngste Novellen schwächten bislang stringente Vorschriften für öffentlich zugängliche Informationen über Parteien zusätzlich (Bosso 2014). Das Gesetz zu Interessenkonflikten wurde ursprünglich vom Hohen Repräsentanten auferlegt, jedoch nahm das Parlament 2012 eine Reihe kontroverser Veränderungen vor. So wurde etwa die Suspendierung von Offiziellen, die im Verdacht von Interessenkonflikten stehen, aufgehoben. Das Limit für Verträge von Offiziellen für private Dienstleistungen wurde angehoben, und die Kommission, die eigentlich Interessenkonflikte überwachen soll, besteht fortan aus Parlamentariern statt aus der unabhängigen zentralen Wahl-

kommission. Das heißt in Konsequenz, dass Politiker nunmehr selbst dafür verantwortlich sind, ihre eigenen Parteimitglieder zu überwachen (Bosso 2014). Ganz ähnlich wurde auch das novellierte Gesetz zur Parteienfinanzierung weithin kritisiert, Sanktionen wegen rechtswidriger Aktivitäten zu reduzieren und stringente Vorschriften, die vom Hohen Repräsentanten noch verabschiedet wurden, auszuhehlen (Belloni/Strazzari 2014: 863). Gewählte Politiker nutzten ihre parlamentarischen Rechte auch an anderer Stelle, indem sie die Einrichtung der Agentur zur Korruptionsprävention und Koordination im Kampf gegen Korruption verzögerten: Das ursprüngliche Gesetz dazu wurde 2009 unter hohem politischen Druck verabschiedet. Allerdings teilte bis 2012 das Parlament keinerlei Budget zu – mit der Konsequenz, dass die Agentur erst Ende 2012 rudimentär arbeitsfähig war (Belloni/Strazzari: 865; Bosso 2014). Gleichwohl fehlen ihr auch weiterhin finanzielle und humane Ressourcen sowie investigative Rechte, um eine entscheidende Rolle im Kampf gegen Korruption einzunehmen (Interviews, Sarajevo, März 2017). Im Ergebnis bleibt festzuhalten:

»[...] The ruling oligarchy has complete control over the institutions of the system and manipulates the legal framework and policies to suit their own narrow individual interests« (TI 2013 b: 23).

Wo sitzen die Treiber dieser lückenhaften Gesetze? Finden sich Beweise für das Argument, dass primär informelle Netzwerke staatliche Institutionen infiltrieren und ihr illegitimes Verhalten mit einer formalen Hülle tarnen? In der Tat liefert eine Reihe von Studien dazu Anhaltspunkte: In ihrem Aufsatz zu Organisierter Kriminalität (OK) identifizieren Ursula Schroeder und Cornelius Friesendorf sogenannte »non-implementation-networks«, die von Kleinkriminellen zu Geheimdienstmitarbeitern und hohen Politikern reichen (Schroeder/Friesendorf 2009: 154). Die Netzwerke bestehen weitestgehend aus früheren Kriegstreibern: »Nationalist parties control the state ever since the elections in 1996« (Schroeder/Friesendorf 2009: 154). Sie haben es geschafft, die Kontrolle über Polizei und Justiz zu übernehmen. Schroeder und Friesendorf zeigen zudem, dass Gruppen aus der Organisierten Kriminalität auf die durchaus effektiven Anstrengungen der Bekämpfung durch die internationalen Organisationen vor Ort reagierten, indem sie ihren Fokus auf etwas »legitimere« Unternehmungen und Wirtschaftskriminalität, sogenannte »white-collar crimes«, verlagerten. Sie wollten sich so ein Image als Geschäftsleute verpassen, ohne gleichzeitig jedoch die Netzwerke aufzulösen (Schroeder/Friesendorf 2009: 149). Dies entspricht auch den Ergebnissen eines Berichts des *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC): Kriminelle hätten den Umfang von Gewalt deutlich reduziert und sich der Wirtschaft zugewendet, um Risiken zu minimieren (UNODC

2008: 20): »State structures developed symbiotic relations with criminal structures« (Belloni/Strazari 2014: 860). Fahrudin Radončić ist ein gutes Beispiel, war er doch trotz vermuteter Verbindungen zur OK von 2012-2014 Sicherheitsminister (siehe unten). Mit einer detaillierten Fallstudie haben Vesna Bojicic-Dzelilovic und Denisa Kostovicova (2013) sehr deutlich die Persistenz alter Kriegsstrukturen herausgearbeitet und gezeigt, wie formale Politik durch alte Praktiken aus Kriegszeiten unterminiert wird. Sie schlussfolgern, dass »power does not reside in institutions but in the webs of relations fusing private and public interests« (Bojicic-Dzelilovic/Kostovicova 2013: 22). Parteien sind dabei heute die zentralen Gatekeeper: Parteizugehörigkeit zählt mehr im öffentlichen Dienst denn Kompetenzen, gewählte Politiker versorgen ihre Klientel über Ernennungsprozesse mit Jobs. Dies unterstreichen auch die Daten von TI: Nach den allgemeinen Wahlen 2010 wurden etwa 200 hochrangige Funktionäre in öffentlichen Institutionen und Unternehmen ausgetauscht (TI 2013 b). Michael Pugh (2017) argumentiert überzeugend, dass sich »an entrepreneurial, mainly rentier, class in BiH« etabliert hat, »which forms a ruling oligarchy to exert authority within formal structures of democracy« (Pugh 2017: 225).

Individuelle Fälle sind mehr anekdotische denn systematische Evidenz, illustrieren allerdings die strukturelle Analyse gut und sollen daher die kurze Falldarstellung abrunden. Drei Beispiele sind besonders erhellend: Der erste Fall zeigt, wie stark kriminelle und oligarchische Netzwerke auf Ebene gewählter oder nommierter Offizieller Politik beherrschen – der bereits erwähnte Fahrudin Radončić wurde 2012 zum Innen- und Sicherheitsminister ernannt. Er ist ein höchst umstrittener Geschäftsmann, besitzt eines der größten Medienhäuser im Land, das u. a. die weithin bekannte Tageszeitung *Dnevni Avaz* herausgibt, und ist Eigentümer einer großen Baufirma (Balkan Insight 2012). In der Bevölkerung wurde dieser Schritt wahrgenommen, als ob man den Bock zum Gärtner mache (Interview, Sarajevo, Juni 2012). Der zweite Fall illustriert die zentrale Rolle von politischen Entscheidungsprozessen und Versuche der illegitimen Einflussnahme darauf: Abgehörte Telefonate, die von Medien im November 2014 veröffentlicht wurden, weisen darauf hin, dass die Premierministerin der serbischen Teilrepublik (*Republika Srpska*, RS), Željka Cvijanović, Stimmen anderer Abgeordneter der Nationalversammlung der RS kaufen wollte, um die Mehrheit für ihre Partei zu sichern (OCCRP 2015 a). Der dritte Fall demonstriert die Schwäche der Justiz gegenüber starken politischen Eliten: 2013 ermittelte die gesamtstaatliche Staatsanwaltschaft gegen eine Reihe hochrangiger Politiker wegen Korruptionsverdachts, unter anderem Milorad Dodik, der ursprünglich 2006 von der Internationalen Gemeinschaft unterstützt wurde, dann als Premierminister und später Präsident aber die RS stark auf seine eigenen politischen

und finanziellen Interessen ausrichtete. Das Verfahren wurde in die Hände der zuständigen Staatsanwaltschaft der Entität der RS gegeben, die jedoch unter politischer Kontrolle stand und letztlich die Anklage wegen Mangels an Beweisen fallen ließ. Die Verweisung der Angelegenheit vom Gesamtstaat zur Entität wurde weithin als ein strategischer Einfluss von Dodik selbst wahrgenommen, um so zu vermeiden, dass die Ermittlungen weiterhin von internationalen Mitarbeitern in der gesamtstaatlichen Behörde betreut werden (OCCRP 2015 b; Interviews, Sarajevo, März 2014).

Resümierend lassen sich alle drei Attribute von *State Capture* in BuH tatsächlich nachweisen: Die zentralen Schaltstellen informeller Herrschaft sind vor allem politische Positionen im Parlament und an der Spitze der Verwaltung – dort, wo Gesetze verabschiedet und politische Entscheidungen getroffen werden (Belloni/Strazzari 2014: 861). Eliten agieren dabei nicht allein, sondern rekurren auf Netzwerke aus Kriegszeiten, die vor allem ethnisch-basierte Loyalitäten zusammenschweißen und Parteien als wichtiges Vehikel nutzen. Einflussnahme zu privatem Nutzen geschieht jedoch nicht gegen staatliche Institutionen, sondern vor allem mit ihnen und durch sie:

»Ultimately the institutions to emerge from the war are definitely ›hybrid‹, with formal liberal structures intertwined with informal, illegal and frequently criminal norms and actors« (Belloni/Strazzari 2014: 857).

Das *State Capture*-Konzept erlaubt damit eine ökonomische und machtpolitische Perspektive auf die Diskussion um die Defizite der hybriden Nachkriegsordnung in BuH, die häufig von einem ethnopolitischen Blick dominiert wird.

## **6. Schlussfolgerungen: Stärkung von lokalen Akteuren des Wandels**

Der vorliegende Artikel definiert *State Capture* als eine Herrschaftsform, in der illegitime Wege politischer Entscheidungen in Klientelnetzwerken wie ein Wolf im Schafspelz durch formale staatliche Institutionen getarnt werden. Primäres Ziel war zunächst eine theoriegeleitete Heuristik, die es erlauben soll, diverse Phänomene hochrangiger politischer Korruption und informeller Herrschaft voneinander abzugrenzen. Damit möchte der Beitrag die Literatur in der Transitionsforschung bzw. in der Vergleichenden Politikforschung mit jener der Friedens- und Konfliktforschung verbinden. Der *Local Turn* hat hier dazu geführt, dass vor allem auf Mikro- und Akteursebene und in der Alltagswelt Friedensprozesse untersucht wurden. In Kritik des klassischen *State Capture* gerieten jedoch politische Regimestrukturen aus dem Blick. Mit dem Konzept des *State Capture* kann es gelingen, auf Mesoebene

Verbindungen zwischen dem alltäglichen informellen Agieren und Herrschaftsstrukturen auf staatlicher Ebene systematisch zu ziehen.

In vier Punkten trägt das Konzept zu einer Perspektiverweiterung auf informelle Institutionen bei: Zum Ersten fokussiert es auf gewählte und nominierte Politiker, die in frühen Stadien des politischen Entscheidungsprozesses Einfluss nehmen, um persönlich Renten zu sichern. Zweitens zeigt der Artikel mit der *State Capture*-Falle auf, wie es in Transitionen zur Ausprägung informeller Herrschaft und Verfestigung eines hybriden Regimes kommt – ein Forschungsansatz, der ausgehend von der Transitionsforschung insbesondere in der Friedens- und Konfliktforschung prominent diskutiert wird (z. B. Boege et al. 2009; Mac Ginty/Richmond 2015). Der Artikel argumentiert, dass informelle Netzwerke formale Institutionen infiltrieren, etwa Parlamente, und damit systematisch andere Akteure vom politischen Wettbewerb und Zugang zu Entscheidungsprozessen ausschließen. Gerade der Netzwerkansatz ermöglicht eine Brücke zwischen rein strukturalistischen und rein akteursorientierten Zugängen. Zum Dritten möchte der Artikel dazu beitragen, die politische und akademische Diskussion um *State Capture* zu versachlichen und aufzeigen, dass informelle Herrschaft nicht per se normative, sondern nur empirisch unterschiedlich starke Formen von Illegitimität aufweist (vgl. Rothstein 2014). Vor allem in Nachkriegsgesellschaften können hybride Formen politischer Herrschaft durchaus Resilienz zeigen und damit weitaus stärker als Demokratien ein Wiederaufflammen von Gewalt verhindern (Boege et al. 2009). Staat, politisches Regime und Gesellschaft sind hierbei systematisch verschränkt, um Herrschaftsdominanz zu erzielen. Hingegen zeigt sich gerade auch in westlichen Demokratien, wie stark die mit *State Capture* verwandten, aber weitaus formelleren Formen der Einflussnahme über Lobbygruppen und Parteizirkel zu schwindender Legitimität politischer Entscheidungsprozesse beigetragen haben.

Zum Vierten hat das *State Capture*-Konzept eine hohe politische Relevanz, erlaubt es doch eine kritische Reflektion des Engagements externer Akteure: Gerade in Nachkriegsgesellschaften fokussiert liberaler Friedenaufbau zu einem großen Teil auf die Stärkung guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, ist daher eliten- und staatszentriert. Aus einer *State Capture*-Perspektive lässt sich gut verstehen, warum diese Instrumente kontraproduktive Wirkungen erzielen, indem sie etwa »falsche« Gesetze unterstützen oder eliten-basierte informelle Netzwerke stärken: »Particularism cannot be fought by government – that is a contradiction in terms« (Mungiu-Pippidi 2006: 95). Elitennetzwerke agieren entsprechend nicht zwangsläufig gegen internationale Akteure vor Ort, sondern nutzen diese vor allem, um Herrschaftslegitimität nach innen zu signalisieren und monetäre Unterstützung zu erhalten. Gute Regierungsführung und die Stärkung der Justiz stellen weiterhin

wichtige Pfeiler dar, etwa durch eine Verbesserung von Transparenz und politischer Verantwortlichkeit. Externe Akteure sollten jedoch nicht davor zurückscheuen, konsequent auf eine Öffnung des politischen Raums, starke unabhängige Institutionen und die Kompetitivität der politischen Auseinandersetzung zu setzen – auch wenn damit durchaus Phasen der Instabilität einhergehen können. Transitionsländer brauchen unabhängige lokale Akteure des Wandels, sei es reformorientierte Parlamentarier, investigative Journalisten, mutige Ermittler, zivilgesellschaftliche Gruppen oder soziale Medien, die Öffentlichkeit für Whistleblower schaffen können. Demokratische Reformen schaffen zwar erst die Anreize für *State Capture*, sind aber, konsequent umgesetzt, der entscheidende Faktor für das geringere Ausmaß an Klientelismus in einem Land und erhöhen langfristig die Legitimität von Nachkriegs- und Transitions Gesellschaften (Lindberg/Orjuela 2014; Soest 2013).

Mit dem Artikel hoffe ich, zukünftige Forschung zu *State Capture* theoretisch besser zu unterfüttern. Forschungsdesiderate sind zum Ersten die Weiterentwicklung des Konzeptes mit Hilfe von empirischen Clusteranalysen. So ließe sich beispielsweise die Hypothese vertreten, dass gerade Länder mit Machtteilungsarrangements anfällig für *State Capture* sind, da sie quasi den politischen Wettbewerb einfrieren. Zweitens könnte die Rolle informeller Netzwerke und deren Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess besser untersucht werden (vgl. Mungiu-Pippidi 2006: 95). Hier weist das Konzept den Weg hin zu innovativen Methoden wie der Netzwerkanalyse. Und zu guter Letzt ist auch die Wirkung externer Akteure bei der Ausprägung von *State Capture* noch unterbeleuchtet und verdient mehr systematische Beachtung.

## Literatur

- Alemann, Ulrich von 2005 (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung (Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte), Wiesbaden.
- Anderson, Mary 1999: Do No Harm, Boulder, CO.
- Analitika 2015: Fact Sheet. Analitika – Center for Social Research (2015), in: <http://www.analitika.ba/en/publications/rezultati-ankete-nastavljen-trend-nepov-jerenjogradana-u-politicke-partije-i>; 16.8.2016.
- Bach, Daniel C. 2011: Patrimonialism and Neopatrimonialism. Comparative Trajectories and Readings, in: *Commonwealth & Comparative Politics* 49: 3, 275-294.
- Balkan Insight 2012: New Bosnia Minister's Alleged Gangster Ties, in: *Spotlight*, 5.6.2012.

- Balkan Insight* 2014: Why Bosnia's Protest Movement Ran out of Steam, 18.4.2014, in: <http://www.balkaninsight.com/en/article/why-bosnia-s-protest-movement-ran-out-of-steam>; 20.11.2017.
- Belloni, Roberto/Strazzari, Francesco* 2014: Corruption in Post-Conflict Bosnia-Herzegovina and Kosovo. A Deal Among Friends, in: *Third World Quarterly* 35: 5, 855-871.
- BTI – Bertelsmann Transformation Index* 2016: Bosnia and Herzegovina Country Report, in: <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/BIH/>; 9.4.2017.
- Blatter, Joachim/Blume, Till* 2008: In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies, in: *Swiss Political Science Review* 14: 2, 315-356.
- Boege, Volke/Brown, Anne M./Clements, Kevin P.* 2009: Hybrid Political Orders, Not Fragile States, in: *Peace Review* 21: 1, 13-21.
- Bojicic-Dzelilovic, Vesna/Kostovicova, Denisa* 2013: Europeanisation and Conflict Networks. Private Sector Development in Post-conflict Bosnia-Herzegovina, in: *East European Politics* 29: 2, 19-35.
- Bosso, Franco* 2014: Bosnia and Herzegovina. Overview of Corruption and Anti-corruption Measures (Transparency International: U4 Expert Answer 16), in: <http://www.u4.no/publications/bosnia-and-herzegovina-overview-of-corruption-and-anti-corruption-measures/>; 16.8.2016.
- Brückner, Julian* 2015: Transitionsansätze, in: Kollmorgen, Raj/Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Handbuch Transformationsforschung*, Wiesbaden, 89-97.
- Cheng, Christine S./Zaum, Dominik* 2008: Introduction – Key Themes in Peacebuilding and Corruption, in: *International Peacekeeping* 15: 3, 301-309.
- Cheng, Christine S./Zaum, Dominik* (Hrsg.) 2012: *Corruption and Post-Conflict Peacebuilding. Selling the Peace?*, London.
- Debiel, Tobias/Gawrich, Andrea* 2013: (Dys-)Functionalities of Corruption. Comparative Perspectives and Methodological Pluralism, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7: 1, 1-11.
- Ease of Doing Business* 2016: Doing Business Data for Bosnia and Herzegovina, in: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/bosnia-and-herzegovina/>; 16.8.2016.
- Erdmann, Gero/Engel, Ulf* 2007: Neopatrimonialism Reconsidered. Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: *Commonwealth & Comparative Politics* 45: 1, 95-119.

- Fazekas, Mihály/Tóth, István J.* 2016: From Corruption to State Capture. A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary, in: *Political Research Quarterly* 69: 2, 320-334.
- Fjelde, Hanne/Hegre, Håvard* 2014: Political Corruption and Institutional Stability, in: *Studies in Comparative International Development* 49: 3, 267-299.
- Friedrich, Carl J.* 2002: Corruption Concepts in Historical Perspective. *Political Corruption. Concepts and Contexts*, in: Heidenheimer, Arnold J./Johnston, Michael (Hrsg.): *Political Corruption. Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ, 15-24.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew* 2005: *Case Study and Theory Development in Social Science*, Cambridge, MA.
- Goertz, Gary* 2006: *Social Science Concepts. A User's Guide*, Princeton, NJ.
- Grabbe, Heather* 2014: Six Lessons of Enlargement Ten Years On. The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect, in: *Journal of Common Market Studies* 52, 40-56.
- Gromes, Thorsten* 2007: *Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina*, Frankfurt a. M.
- Grzymala-Busse, Anna* 2008: Beyond Clientelism. Incumbent State Capture and State Formation, in: *Comparative Political Studies* 41: 4/5, 638-673.
- Grzymala-Busse, Anna* 2010: The Best Laid Plans. The Impact of Informal Rules on Formal Institutions in Transitional Regimes, in: *Studies in Comparative International Development* 45, 311-333.
- Gschwend, Thomas/Schimmelfennig, Frank* 2007: Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Ein Dialog zwischen Theorie und Daten, in: dies. (Hrsg.): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen*, Frankfurt a. M., 13-35.
- Guliyev, Farid* 2011: Personal Rule, Neopatrimonialism, and Regime Typologies. Integrating Dahlian and Weberian Approaches to Regime Studies, in: *Democratization* 18: 3, 575-601.
- Hellmann, Joel S./Geraint, Jones/Kaufmann, Daniel* 2000: Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition (Policy Research Working Papers), in: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/en10.1596/1813-9450-2444>; 16.8.2016.
- Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven* 2006: *Informal Institutions and Democracy*, Baltimore, MD.
- Hollstein, Betina* 2014: Mixed Methods Social Networks Research. An Introduction, in: Domínguez, Silvia/Hollstein, Betina (Hrsg): *Mixed Methods Social Networks Research. Design and Applications*, Cambridge, 3-35.

- Innes, Abby* 2014: The Political Economy of State Capture in Central Europe, in: *Journal of Common Market Studies* 52: 1, 88-104.
- Isaacs, Rico* 2014: Neopatrimonialism and Beyond. Reassessing the Formal and Informal in the Study of Central Asian Politics, in: *Contemporary Politics* 20: 2, 229-245.
- Keil, Soeren/Perry, Valery* 2015: Introduction. Bosnia and Herzegovina 20 Years After Dayton, in: *International Peacekeeping* 22: 5, 1-8.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney* 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, NJ.
- Kitschelt, Herbert/Wilkinson, Steven I.* 2007: Citizen-Politician Linkages. An Introduction, in: dies. (Hrsg.): *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, 1-49.
- Lambsdorff, Johann Graf* 2007: *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*, Cambridge, MA.
- Le Billon, Philippe* 2008: Corrupting Peace? Peacebuilding and Post-Conflict Corruption, in: *International Peacekeeping* 15: 3, 344-361.
- Levitsky, Steven/Way, Lucan A.* 2010: *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Boston, MA.
- Levy, Jack* 2008: Case Studies. Types, Designs, and Logic of Inference, in: *Conflict Management and Peace Science* 25, 1-18.
- Lindberg, Jonas/Orjuela, Camilla* 2014: Corruption in the Aftermath of War. An Introduction, in: *Third World Quarterly* 35: 5, 723-736.
- Mac Ginty, Roger/Richmond, Oliver* 2015: The Fallacy of Constructing Hybrid Political Orders. A Reappraisal of the Hybrid Turn in Peacebuilding, in: *International Peacekeeping* 23: 2, 219-239.
- Merkel, Wolfgang* 2004: Embedded and Defective Democracies, in: *Democratization* 11: 5, 33-58.
- Merkel, Wolfgang* 2010: *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden.
- Mungiu-Pippidi, Alina* 2006: Corruption. Diagnosis and Treatment, in: *Journal of Democracy* 17: 3, 86-99.
- Mungiu-Pippidi, Alina* 2013: Controlling Corruption Through Collective Action, in: *Journal of Democracy* 24: 1, 101-115.
- Mungiu-Pippidi, Alina* 2015: Government Favoritism in Europe, in: dies. (Hrsg.): *Government Favouritism in Europe. The Anticorruption Report, Volume 3*, Opladen, 9-18.

- Muno, Wolfgang* 2013: Clientelist Corruption Networks. Conceptual and Empirical Approaches, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7: 1, 33-56.
- Nye, Joseph S.* 1967: Corruption and Political Development. A Cost-Benefit Analysis, in: *American Political Science Review* 61: 2, 417-427.
- Open Society* 2014: Can a Think Tank Help Expose a Captured State?, in: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/can-think-tank-help-expose-captured-state/>; 9.4.2017.
- OCCRP – Organized Crime and Corruption Reporting Project* 2015 a: Bosnia and Herzegovina. Prime Minister ›Vote-Buying-Tape‹ Is Authentic Claims Opposition, in: <https://www.occrp.org/en/daily/4341-bosnia-and-herzegovina-prime-minister-vote-buyingtape-is-authentic-claims-opposition/>; 16.8.2016.
- OCCRP – Organized Crime and Corruption Reporting Project* 2015 b: Bosnia. Former High Representative Warns of Criminally Capture State, in: <https://www.occrp.org/en/daily/4581-bosnia-and-herzegovina-former-high-representative-warns-of-criminally-captured-state/>; 16.8.2016.
- Oxford Brookes University* 2015: Past Event. State Capture. Elites, Legality and Access to Power, in: <http://www.brookes.ac.uk/hss-events/state-capture/>; 16.8.2016.
- Paris, Roland* 2010: Saving Liberal Peacebuilding, in: *Review of International Studies* 36: 2, 337-365.
- Pech, Birgit* 2009: Korruption und Demokratisierung, Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung, INEF-Report 99/2009, in: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3468/pdf/report99.pdf>; 16.8.2016.
- Philp, Mark* 2008: Peacebuilding and Corruption, in: *International Peacekeeping* 15: 3, 310-327.
- Pugh, Michael* 2017: Oligarchy and Economic Legacy in Bosnia and Herzegovina, in: *Peacebuilding* 5: 3, 223-238.
- Richmond, Oliver/Mac Ginty, Roger* 2015: Where Now for the Critique of the Liberal Peace, in: *Cooperation and Conflict* 50: 2, 171-189.
- Richter, Solveig* 2009: Zur Effektivität externer Demokratisierung. Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?, Baden-Baden.
- Rijkers, Bob/Freund, Caroline/Nucifora, Antonio* 2014: All in the Family. State Capture in Tunisia (Worldbank Policy Research Working Papers), in: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-6810>; 16.8.2016.
- Robinson, Neil* 2014: ›State Capture‹ and ›Business Capture‹? Political and Corporate Power Under Neo-patrimonialism (Working Paper, Juni 2014), unv. Ms.

- Rose-Ackerman, Susan 2008: Corruption and Government, in: *International Peacekeeping* 15: 3, 328-343.
- Rothstein, Bo 2014: What is the Opposite of Corruption, in: *Third World Quarterly* 35: 5, 737-752.
- Sardan, J. P. Olivier de 1999: A Moral Economy of Corruption in Africa, in: *Journal of Modern African Studies* 37: 1, 25-52.
- Schlichte, Klaus 1996: Krieg und Vergesellschaftung in Afrika. Ein Beitrag zur Theorie des Krieges, Münster.
- Schroeder, Ursula/Friesendorf, Cornelius 2009: State-building and Organized Crime. Implementing the International Law Enforcement Agenda in Bosnia, in: *Journal of International Relations and Development* 12: 2, 137-167.
- Senturia, Joseph J. 1931: Corruption, Political, in: *Encyclopedia of the Social Sciences* 4, 448-452.
- Soest, Christian von 2013: Persistent Systemic Corruption. Why Democratisation and Economic Liberalisation Have Failed to Undo an Old Evil, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7, 57-87.
- TI – *Transparency International* 2013 a: Global Corruption Barometer 2013. Bosnia and Herzegovina, in: [http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=bosnia\\_and\\_herzegovina/](http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=bosnia_and_herzegovina/); 16.8.2016.
- TI – *Transparency International* 2013 b: Bosnia and Herzegovina National Integrity System Assessment, in: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/National-Integrity-System-Assessment-BiH-2013-en.pdf/>; 16.8.2016.
- TI – *Transparency International* 2014: State Capture. An Overview, in: [http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State\\_capture\\_an\\_overview\\_2014.pdf/](http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State_capture_an_overview_2014.pdf/); 16.8.2016.
- UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime* 2008: Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries, in: [https://www.unodc.org/documents/Balkan\\_study.pdf](https://www.unodc.org/documents/Balkan_study.pdf); 16.8.2016.
- Utas, Mats 2012: African Conflicts and Informal Power. Big Men and Networks, London.
- Vorrath, Judith 2015: Organisierte Kriminalität und Entwicklung. Herausforderungen und Handlungsoptionen in fragilen Staaten Westafrikas. Herausgegeben von Stiftung Wissenschaft und Politik, in: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2015S18\\_vrr.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2015S18_vrr.pdf); 12.7.2016.
- Walle, Nicolas van de 2007: Meet the New Boss, Same as the Old Boss? The Evolution of Political Clientelism in Africa, in: Kischelt, Herbert/Wilkinson, Steven (Hrsg.): *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, UK, 50-68.

*Weber, Max* 1992: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.

*Weber, Max* 1988: Die »Objektivität« sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: ders.: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Herausgegeben von Johannes Winkelmann, 7. Auflage, Tübingen, 146-214.

*World Bank* 2014: *Lebanon Economic Monitor. The Great Capture*, in: <http://documents.worldbank.org/curated/en/397721468185952923/pdf/101022-WP-PUBLIC-disclosed-11-18-4am-DC-time-11am-Beirut-Box393257B-The-World-Bank-LEM-Fall-2015.pdf>; 9.4.2017.

*WDR – World Development Report* 2017: *Governance and the Law*, in: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>; 9.4.2017.

*WGI – Worldwide Governance Indicators* 2017: *Full Dataset*, in: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home/>; 9.4.2017.

### **Die Autorin**

Prof. Dr. Solveig Richter ist Juniorprofessorin für »International Conflict Management« an der Willy Brandt School of Public Policy der Universität Erfurt.

E-Mail: [solveig.richter@uni-erfurt.de](mailto:solveig.richter@uni-erfurt.de)