

Isabel Kusche

POLITISCHER KLIENTELISMUS

Informelle Macht in Griechenland und Irland

campus

Politischer Klientelismus

Isabel Kusche ist Associate Professor und Fellow am Aarhus Institute of Advanced Studies der Universität Aarhus in Dänemark.

© Campus Verlag GmbH

Isabel Kusche

Politischer Klientelismus

Informelle Macht in Griechenland und Irland

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-50548-0 Print

ISBN 978-3-593-43393-6 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2016 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus: Garamond

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

1. Einleitung	9
1.1 Politischer Klientelismus zwischen Korruption und demokratischer Normalität	11
1.2 Zum Aufbau der Arbeit.....	15
2. Klientelismusforschung und soziologische Theorie	19
2.1 Klientelismus – Definitionen und deren Folgeprobleme.....	20
2.2 Die modernisierungstheoretische Makroperspektive und ihre Kritiker	24
2.3 Neopatrimonialismus statt politischer Klientelismus?.....	27
2.4 Klientelismus als Attribut politischer Organisationen.....	28
2.5 Politischer Klientelismus als Ergebnis rationaler Wahl.....	32
2.6 Theoretische Folgen der Orientierung an Ansätzen rationaler Wahl.....	36
2.7 »Bringing the Dyad Back In?«	42
2.8 Schlussfolgerungen: Theoretische Defizite der Klientelismusforschung	47
3. Patron-Klient-Strukturen und Differenzierungstheorie.....	51
3.1 Funktionale Differenzierung und Strukturen des politischen Systems	53
3.1.1 Die strukturfunktionalistische Beschreibung demokratischer Politik	53

3.1.2	Systemtheorie als Theorie operativer Systeme.....	57
3.2	Netzwerke aus systemtheoretischer Perspektive.....	61
3.3	Differenzierungstheoretische Alternativen?.....	64
3.3.1	Handlungstheoretische Reformierungen der Luhmannschen Systemtheorie	64
3.3.2	Bourdieu's Theorie sozialer Felder als Differenzierungstheorie.....	68
3.4	Systemtheoretischer Strukturbegriff und das Verhältnis von Funktionssystemen und Netzwerken.....	74
3.4.1	Erwartungserwartungen als temporalisierte Strukturen sozialer Systeme.....	75
3.4.2	Netzwerke und Reziprozitätserwartungen	77
3.4.3	Klientelistische Netzwerke, politisches Funktionssystem und das Kommunikationsmedium Macht.....	81
3.5	Funktionale Analyse im Schema von Problem und Problemlösung.....	88
4.	Das Verhältnis von Politik, Verwaltung und Publikum	92
4.1	Formale und informelle Macht – Der doppelte Machtkreislauf	93
4.2	Informelle klientelistische Macht.....	95
4.3	Die Differenz von Politik und Verwaltung.....	100
4.4	Das Problem der Generalisierung von Macht – Zwei Varianten rationaler Bürokratie.....	110
4.5	Machtkreislauf und Differenzierung	120
4.6	Vom Modell des demokratischen Machtkreislaufs zur Empirie – Fallauswahl.....	122
5.	Machtkreislauf und politischer Klientelismus in Griechenland.....	133
5.1	Griechische Staatsbildung und Demokratisierung im 19. und 20. Jahrhundert.....	135

5.2	Parteipolitik im demokratischen Griechenland seit 1974	138
5.3	Öffentliche Verwaltung und Verwaltungsreformen	142
5.4	Verwaltungsentscheidungen und das politische Publikum	147
5.5	Politischer Klientelismus – Vergangenheit oder Gegenwart?	150
5.6	Formale und informelle Macht im politischen Machtkreislauf Griechenlands	155
6.	Politik in der Republik Irland – Demokratie unter Klientelismusverdacht	161
6.1	Historischer Hintergrund: Von Irland als Teil des Vereinigten Königreichs zur Republik Irland.....	162
6.2	Der Bereich der öffentlichen Verwaltung	164
6.3	Parteipolitik und Wahlverfahren	168
6.4	Das politische Publikum zwischen lokalen und nationalen Bezügen.....	173
6.5	Klientelismus oder Brokerage?.....	176
6.6	Griechenland und Irland – Ein vorläufiger Vergleich	179
6.7	Erklärungsversuche für Brokerage: Die politische Kultur Irlands.....	182
6.8	Kultur als soziales Gedächtnis und die Semantik von Selbstbeschreibungen.....	185
6.9	Zum weiteren Vorgehen	189
7.	Klientelismus als Semantik in der irischen Politik.....	193
7.1	Vorüberlegungen zur Semantikanalyse	194
7.2	Empirisches Material, Materialzugang und -auswahl.....	200
7.3	Analyseschritte	206
7.4	Der Begriff Klientelismus in der irischen Öffentlichkeit im Zeitverlauf.....	208
7.5	Klientelismus und mögliche Synonyme im irischen Kontext	210

7.6 Der »irische Klientelismus« – Eine Annäherung.....	216
7.6.1 Klientelismus als (Art der) Wahlkreisarbeit	216
7.6.2 Klientelismus = Pork-Barrel Politics?	221
7.6.3 Wahlkreisarbeit und Fallarbeit – Mehr als normal?.....	228
7.7 Klientelismus-Semantik und Wahlkreisarbeit	232
8. Die Beobachtung von informellen Erwartungen in der irischen Politik.....	235
8.1 Das klientelistische Moment der Fallarbeit	236
8.2 Informalität als politische Erwartungsstruktur	251
8.3 Formalisierungsversuche informeller Einflussnahme.....	256
8.4 Die Beobachtung von Klientelismus im Zeitverlauf	264
8.5 Die Zurechnung von Ursachen des Klientelismus	275
8.6 Das Modell des doppelten Machtkreislaufs und die irische Politik	280
9. Fazit.....	287
9.1 Informelle politische Macht in Griechenland und Irland	288
9.2 Schlussfolgerungen für die Theorie gesellschaftlicher Differenzierung.....	294
Anhang.....	299
1. Kategorien der Inhaltsanalyse	299
2. Hinweis zu den Quellenangaben für Zeitungsartikel und Parlamentsprotokolle	302
Literatur	303
Danksagung	322

1. Einleitung

Aus Anlass der griechischen Parlamentswahlen im Mai 2012 fand sich in »Le Monde Diplomatique« eine anschauliche Illustration dessen, was seit Ausbruch der europäischen Finanzkrise und speziell der Krise in Griechenland vermeintlich Teil des Allgemeinwissens ist, nämlich was Klientelismus ist:

»Früher hat jeder aussichtsreiche Bewerber für das griechische Parlament (Vouli genannt) auf Wochen hinaus einen Laden gemietet, beflaggt mit Parteifahnen, voll mit Stapeln von Wahlbroschüren. Diesmal sparten sich die Kandidaten die Miete, die sie vom Privatkonto finanzieren mussten. Zum einen aus Angst vor den Glaserrechnungen, denn die Büros hätten die Wutbürger angezogen wie der Honigtropf die Bienen. Zum anderen weil so ein Ort nutzlos geworden ist. Im Kandidatenladen konnte der Wähler seinen künftigen Abgeordneten aufsuchen und die Gegenleistung für seine Stimme aushandeln: einen Auftrag für seinen Kleinbetrieb, eine Stelle für den Sohn beim staatlichen Stromversorger, eine Empfehlung für die Tochter an den parteinahen Universitätsprofessor. Das spielte sich keineswegs im Geheimen ab. Jeder konnte sehen, wer mit wem ins Geschäft kam oder kommen wollte.

Die öffentliche Kontaktzone zwischen Volk und Volksvertreter war die Kernzelle des Klientelismus – solange es Aufträge und Posten zu verteilen gab. Seit Stellen im öffentlichen Sektor nicht mehr besetzt, sondern gestrichen werden, ist der Klientelismus tot oder doch auf dem Weg ins verdiente Grab.« (Kadritzke 2012: 12)

Derart anschauliche und konkrete Darstellungen sind die Ausnahme: Stichworte wie Korruption und Klientelismus werden zwar im Zusammenhang mit Berichten über die Schuldenkrise immer wieder genannt, dienen aber, gemeinsam mit dem Verweis aufs Schuldenmachen, eher als Etikett für die vielfältigen Probleme von Politik und staatlicher Verwaltung in bestimmten Ländern, als dass sie diese Probleme erklären würden. Implizit scheinen sich die meisten Beiträge darauf zu verlassen, dass alle eine hinreichend konkrete Vorstellung davon haben, worum es sich bei Er-

scheinungen wie Korruption oder Klientelismus handelt. Im Falle von Korruption mag das noch einleuchten – vor dem inneren Auge taucht vielleicht ein mit Banknoten gefüllter Briefumschlag auf, der bei einem Zusammentreffen zwischen einem Verwaltungsbeamten und einem Antragsteller oder zwischen einer Politikerin und einer Unternehmerin mehr oder weniger diskret überreicht wird. Dass solche Praktiken nicht gerade ein Ausweis für gute Politik und einen verlässlichen Staat sind, leuchtet wohl ein, und man mag sich allenfalls fragen, weshalb man dann nicht schon längst hätte wissen können, was inzwischen alle zu wissen scheinen, nämlich dass das auf Dauer nicht gut gehen kann.

Welche Assoziationen die Rede von Klientelismus hervorruft, ist weniger klar. Gelegentliche Hinweise deuten auf »[p]olitische Parteien, die sich ihre Unterstützung in griechischer Manier mit teuren Wahlgeschenken zu erkaufen versuchten« (Fuster 2012). Wie verheerend das offenbar sein kann, macht aber erst der Verweis auf Griechenland anschaulich, denn für sich genommen sind teure Wahlgeschenke in der Vergangenheit auch in Deutschland immer wieder einmal kritisiert oder gar skandalisiert, aber nie als Praktik ausgewiesen worden, die das Funktionieren von Staat und Politik insgesamt gefährden könnte.

Präziser ist ein anderer Hinweis, was eine Politik des Klientelismus beinhaltet: »Marode Privatfirmen wurden verstaatlicht und mit Parteihängern besetzt, um sich deren Stimmen zu sichern« (Panagiotidis 2012). Anderswo ist etwa vom »Klientelismus zwischen Politik und Bauwirtschaft« (o.N. 2012) die Rede. Und auch mit Bezug auf Deutschland werden Beispiele für Klientelismus identifiziert, so etwa eine vom FDP-Vorsitzenden vorgeschlagene Erhöhung der Pendlerpauschale oder das aus Rücksicht auf die CSU eingeführte Betreuungsgeld für Familien mit Unterdreijährigen, die diese zu Hause betreuen (Riedel 2012).

Zusammengefasst scheint Klientelismus in der aktuellen Debatte für alles von Subventionswirtschaft über persönliche Beziehungen zwischen Politikern und Unternehmern bis hin zu bestimmten Formen des Werbens um Wählerstimmen zu stehen. Seine Konnotation ist eindeutig negativ. Mit Bezug auf Griechenland (und zum Teil andere südeuropäische Länder wie Italien) erscheint Klientelismus als Teil eines Syndroms, das offenbar die Funktionsfähigkeit von Staat und Politik in Frage stellt. Diese Verbindung wird aber in der massenmedialen Berichterstattung erst hergestellt, seit sich die Geschehnisse in Griechenland als umfassende Staatskrise beschreiben lassen. Wenige Jahre zuvor galt Griechenland noch als normales Mitglied

der Europäischen Union, vielleicht mit mehr Problemen als manch andere EU-Mitgliedsstaaten, aber doch soweit, dass niemand jene Krise prognostiziert hätte, die nun als unvermeidliche Konsequenz von Korruption und Klientelismus erscheint. Gleichzeitig wird das scheinbar gleiche Phänomen in Deutschland ausgemacht, ohne daraus zu schlussfolgern, dass dort demnächst mit griechischen Verhältnissen zu rechnen wäre. Gerade angesichts der jüngsten Ereignisse in Europa stellt sich also die Frage, welche Rolle politischer Klientelismus in demokratischen politischen Systemen spielt. Untergräbt Klientelismus das Funktionieren von Staat und Politik? Oder ist er einfach eine, vielleicht nicht besonders erfreuliche, aber durchaus normale Begleiterscheinung von Politik? Orientiert man sich nicht an der massenmedialen Debatte, sondern an der sozialwissenschaftlichen Forschung, finden sich zwei typische Antworten, die jeweils die eine der beiden Fragen bejahen und die andere verneinen. Dabei überwiegt der negative Blick auf politischen Klientelismus, der ihn teils als Variante politischer Korruption (Scott 1969), teils als Vorstufe zu ihr versteht (Mény 1997) oder zumindest in engem Zusammenhang mit ihr sieht (DellaPorta 1997: 36ff.). Andere Autoren normalisieren politischen Klientelismus dagegen als eine Form politischer Interessenvertretung, deren spezifische Vor- und Nachteile sich im Vergleich zu anderen Formen benennen lassen (Piattoni 2001c).

1.1 Politischer Klientelismus zwischen Korruption und demokratischer Normalität

Korruption ist ein wiederkehrendes Thema der sozialwissenschaftlichen Forschung. Mit jeder neuen Konjunktur des Themas stellen sich Fragen der Definition des Phänomens. Weit verbreitet ist der Vorschlag, Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil aufzufassen (Johnston 1996: 322). Die Definition unterscheidet zwischen einem angemessenen Machtgebrauch und Machtmissbrauch und wirft damit notwendig die Frage auf, was angemessen ist und was nicht. Das Rechtssystem, das Delikte wie die Bestechung von Amtsträgern oder die Gewährung von Vorteilen unter Strafe stellt, benennt zwar auf diese Weise bestimmte Varianten des Missbrauchs anvertrauter Macht. Eine sozialwissenschaftliche Korruptionsforschung, die sich einer legalistischen Perspektive ver-

schriebe, würde aber von vornherein vieles aus der Betrachtung ausschließen, was andere als rechtliche Beobachter durchaus als Korruption betrachten.

Dabei kann es sich um Nicht-Regierungsorganisationen wie Transparency International handeln, die sehr strenge Maßstäbe anlegen. Sie betrachten selbst die Tätigkeit von Lobbyisten als Korruption, weil diese darauf abzielt, Entscheidungen, die in öffentlichen Ämtern getroffen werden, im Sinne bestimmter, also privater, Interessen zu beeinflussen. Die Distanz zu einer legalistischen Perspektive auf Korruption wird in jüngster Zeit sogar mit der Bezeichnung »legale Korruption« hervorgehoben (Transparency International 2012: 10; Kaufmann/Vincente 2011). Teilweise unter Berufung auf die Expertise solcher Nicht-Regierungsorganisationen, teilweise mit Blick auf die öffentliche Meinung skandalisieren Massenmedien oft Vorfälle als Korruption, für die das Recht keine Sanktionen vorsieht.

Die Suche nach Möglichkeiten, den Missbrauch öffentlicher Ämter oder anderer anvertrauter Macht nicht-juristisch zu definieren, hat die institutionenökonomische Unterscheidung von Prinzipal und Agent ins Spiel gebracht (Groenendijk 1997). Demnach handelt es sich bei Korruption um eine bestimmte Art der Vertragsverletzung in der Beziehung zwischen einem Prinzipal und einem Agenten, wobei der Vertragsbegriff aber nicht juristisch gemeint ist, sondern informelle Verträge einschließt (Styckow 2002: 93). Gemäß dem Prinzipal-Agenten-Modell stellt jede Handlung, mit der der Agent eigene Interessen verfolgt und gegen die Interessen des Prinzipals handelt, eine solche Vertragsverletzung dar. Das Modell selbst lässt folglich offen, welche Interessen der Prinzipal hat. Seine Anwendung setzt dann aber doch voraus, dass diese Interessen benannt werden, da deren Verletzung anderenfalls überhaupt nicht festzustellen wäre. Damit stellt sich in allen Fällen, in denen nur von informellen Verträgen die Rede sein kann, die Frage, worauf diese den Agenten denn eigentlich verpflichten. Gleichzeitig ist die Vorstellung, eine Prinzipal-Agenten-Beziehung könne jemals vollständig formal geregelt werden, abwegig; die Einsicht, dass diese Vollständigkeit unmöglich ist, ist gerade der Ausgangspunkt institutionenökonomischer Ansätze.

Nichtsdestotrotz erleichtert die Existenz eines formalen Arbeits- oder Dienstverhältnisses, bestimmte Abweichungen von eingegangenen Verpflichtungen als korrupt einzuordnen. Auch hier mag es gewisse Schwierigkeiten geben, weil bestimmte Praktiken im Interesse des Dienstherrn

und dennoch korrupt sein können. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Dritte Arbeitsmaterial wie Computer zur Verfügung stellen, das nicht privat, sondern in der Organisation selbst genutzt wird und dort anderenfalls vielleicht nicht in dieser Qualität zur Verfügung stünde (Stark 2011: 202ff.). Besonders große Probleme für diesen Definitionsansatz bereitet jedoch der Bereich der so genannten politischen Korruption. Hier bleibt letztlich nur der Verweis auf Formeln wie »Wählerauftrag«, »öffentliches Interesse« oder »Gemeinwohl«, um einen angemessenen Machtgebrauch im Sinne des Prinzipals zu charakterisieren. Varianten persönlicher Bereicherung mögen in klarem Widerspruch zu solchen Formeln stehen. Wann immer aber Inhaber politischer Ämter bestimmte Interessen bevorzugt berücksichtigen oder Entscheidungen dazu nutzen, ihre politische Macht, das heißt insbesondere ihre Chancen auf Wiederwahl, zu sichern, ist unklar, ob es sich dabei um Korruption handelt. Prominentes Beispiel ist der Schwarzgeldkontenskandal der CDU in den 1990er Jahren, in dem sich Helmut Kohl mit dem Argument verteidigte, dass er sich nicht persönlich bereichert habe (Fischer 2002: 69ff.).

Thompson (1993) schlägt den Begriff der vermittelten Korruption (mediated corruption) vor, um Fälle zu erfassen, in denen politische Akteure nicht persönlich profitieren, sondern politisch. Er plädiert dafür, von »tatsächlichen« Motiven der Handelnden abzusehen und die Folgen für den demokratischen Prozess zu betrachten, um zu entscheiden, ob bestimmte Spenden und der Umgang politischer Akteure mit den Spendern als korrupt oder nicht korrupt einzuordnen sind. Wie Thompson (1993: 378) betont, setzt die Verwendung des Konzeptes daher eine Vorstellung darüber voraus, wie der demokratische Prozess im Normalfall abläuft und ablaufen sollte. Letztlich mündet jeder Versuch, politische Korruption definitorisch zu bestimmen, in die Frage, was man unter Politik versteht und als Teil ihrer Normalität betrachtet (Philp 1997: 439).

Daher ist eine radikale Sichtweise wie jene von Transparency International, die bereits Lobbying als Korruption betrachtet, ebenso möglich wie die umgekehrte Ansicht, dass der Begriff der politischen Korruption in politischen Systemen mit pluralistischer oder korporatistischer Interessenvertretung kaum noch anwendbar ist, weil er eine Trennung zwischen Staat beziehungsweise öffentlichem Interesse einerseits und Gesellschaft beziehungsweise privaten Interessen andererseits voraussetzt, die im politischen Prozess faktisch nicht existiere (von Alemann/Kleinfeld 1992: 276; vgl. Schefczyk 2005). – Es ist aussichtslos, nach einem konsens-

fähigen Kern für eine Definition politischer Korruption zu suchen, denn wann immer man ein Phänomen als politisch korrupt einordnet, legt man sich implizit auf bestimmte Vorstellungen darüber fest, was Politik ausmacht und zu ihrer Normalität gehört (Philp 1997).

Stellt man speziell für politischen Klientelismus die Frage, ob es sich dabei um Korruption handelt, zeigt sich, dass er sich gängigen Unterscheidungen zu entziehen scheint, die in der Literatur verwendet werden, um Typen politischer Korruption zu benennen. So trennt etwa Scott (1972: 88f.) zwischen parochialer und marktförmiger Korruption. Im parochialen Fall geschieht der Missbrauch anvertrauter Macht zugunsten von Verwandtschafts- oder sonstigen persönlichen Beziehungen. Marktförmige Korruption ist demgegenüber unpersönlich; bei ihr kommt es lediglich darauf an, wie viel jemand zu zahlen bereit ist, um einen privaten Vorteil zu erlangen. Auch wenn diese Unterscheidung natürlich idealtypisch gemeint ist, trifft keine der beiden Möglichkeiten die spezifischen Merkmale des politischen Klientelismus. Dieser beruht weder auf affektiven persönlichen oder verwandtschaftlichen Beziehungen noch auf Geldzahlungen, sondern darauf, dass anvertraute Macht genutzt wird, um private Vorteile zu gewähren, in der Erwartung – beziehungsweise sogar unter der Bedingung – dass die Begünstigten eine bestimmte Partei oder Kandidatin politisch unterstützen, insbesondere ihre Wählerstimme für sie abgeben (vgl. genauer dazu Kap. 2). Jenkins (2007: 66ff.) weist gar auf die Möglichkeit eines Antikorruptions-Klientelismus hin. Damit ist gemeint, dass Aktivisten sich in dem Bemühen, konkrete Fälle von politischer Korruption zu enthüllen, auf die Hilfe von Politikern stützen, die darauf hoffen, auf diesem Wege politische Gegner in Bedrängnis zu bringen.

Politischer Klientelismus als empirisches Phänomen markiert also in zugespitzter Weise das Problem, dass es unmöglich ist, politische Korruption zu beobachten, ohne sich im gleichen Zuge auf bestimmte Vorstellungen darüber festzulegen, was Politik ausmacht, was zu ihr gehört und was nicht. Bei Philp (1997) mündet diese Einsicht in ein Plädoyer für die Relevanz normativer politischer Theorie. Er gibt aber selbst den Hinweis, dass es, wenn man das Problem abstrakter formuliert, zunächst darum geht, wie man Politik als autonomen Handlungszusammenhang ernst nehmen und von anderen Handlungssphären unterscheiden kann (ebd.: 446f.). Die vorliegende Arbeit knüpft an diese Problembeschreibung an, schlägt aber als Lösung nicht den Rückgriff auf normative Ansätze der politischen Theorie vor, sondern einen soziologischen Zugriff mit Hilfe der Differen-

zierungstheorie. Ein solcher Zugriff präsentiert keine Wahl zwischen unterschiedlichen normativen Modellen des Politischen. Stattdessen nutzt er soziologische Ansätze, die davon ausgehen, dass die Unterscheidung zwischen Politik und anderen Handlungssphären eine Unterscheidung ist, die in der gesellschaftlichen Kommunikation ständig gemacht/hergestellt wird – oder eben nicht.

1.2 Zum Aufbau der Arbeit

Die Forschung zu politischem Klientelismus erstreckt sich über mehrere Jahrzehnte. Implizit oder explizit war sie natürlich immer auch mit der Frage beschäftigt, ob es sich dabei um ein normales politisches Phänomen oder um eine vorübergehende oder dauerhaft pathologische Abweichung von der politischen Normalität handelt. Daher beginnt die vorliegende Arbeit im nächsten Kapitel zunächst mit einer Bestandsaufnahme der Klientelismusforschung und der verschiedenen Ansätze, vor deren Hintergrund immer wieder um eine angemessene Definition von politischem Klientelismus gerungen wurde. Methodologisch stehen dabei Positionen, die mit dem Ziel einer international vergleichenden Forschung eine weite Definition bevorzugen, solchen Positionen gegenüber, die gegen eine drohende konzeptionelle Überdehnung eine enge Definition in Anschlag bringen. Theoretisch lässt sich insbesondere eine ältere Herangehensweise, die von modernisierungstheoretischen und implizit strukturfunktionalistischen Annahmen ausgeht, von einer neueren Tendenz unterscheiden, die auf Rational Choice als allgemeines Handlungsmodell setzt, um politischen Klientelismus zu verstehen und zu erklären. Die Kontrastierung dieser beiden dominierenden theoretischen Perspektiven sowie der Blick auf vorhandene alternative Ansätze münden in die Einschätzung, dass die Klientelismusforschung von einer differenzierungstheoretischen Perspektive profitieren kann.

Das dritte Kapitel widmet sich differenzierungstheoretischen Ansätzen unter dem Gesichtspunkt, ob und wie sie auf politischen Klientelismus eingehen, und zieht daraus Schlüsse für die im Weiteren verwendeten theoretischen Konzepte. Dabei zeigt sich, dass das differenzierungstheoretische Bild demokratischer Politik die Möglichkeit, dass Strukturen informeller Reziprozität das Verhältnis zwischen Politikern und Wählern prägen, ent-

weder völlig ausblendet, als Überbleibsel früherer Differenzierungsformen marginalisiert oder in Regionen außerhalb Europas verortet, in denen das Erbe des Kolonialismus für ein abweichendes Differenzierungsmuster verantwortlich ist. Die Systemtheorie im Anschluss an Niklas Luhmann wird als prinzipiell geeignete Grundlage identifiziert, um politischen Klientelismus differenzierungstheoretisch zu analysieren. Allerdings bringt deren jüngere Fassung, die die Konzepte operativer Schließung und binärer Codierung in den Mittelpunkt stellt, theoretische Vorannahmen mit sich, die eine solche Analyse eher blockieren. Stattdessen wird eine ältere Fassung der Machttheorie Luhmanns als Anknüpfungspunkt für die theoretische Auseinandersetzung mit politischem Klientelismus ausgemacht.

Diese Machttheorie liegt einem von Luhmann vorgeschlagenen Modell des doppelten Machtkreislaufs in Demokratien zugrunde, das im vierten Kapitel adaptiert und erweitert wird. Das Modell betrachtet neben den formal-demokratischen Machtverhältnissen zwischen Politik im engeren Sinne, staatlicher Verwaltung und politischem Publikum informelle Machtdifferenzen, die den formalen entgegenwirken. Es lässt sich daher in modifizierter Form heranziehen, um die Machtverhältnisse in Demokratien für den Fall zu analysieren, dass Politiker dank klientelistischer Versprechen und Leistungen informelle Macht über Wähler haben. Ein wichtiger Ertrag dieser Analyse liegt in der Gegenüberstellung mit dem von Luhmann vorgeschlagenen Modell. Sie offenbart, dass Klientelismus nicht mit völlig anderen Machtverhältnissen in Demokratien einhergeht, sondern sich auf seiner Basis ähnliche informelle Machtdifferenzen ausbilden, wie Luhmann sie beschreibt. Der größte Unterschied zeigt sich im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Es wird daher mit besonderer Sorgfalt diskutiert, um zu klären, was dieser Unterschied differenzierungstheoretisch bedeutet.

Der differenzierungstheoretische Hintergrund motiviert die Auswahl der zwei Länder, die in den folgenden Kapiteln genauer daraufhin untersucht werden, welche Rolle Klientelismus in ihren politischen Systemen spielt. Um den pauschalen Schluss von der Beobachtung klientelistischer Strukturen auf eine unvollständige oder defizitäre funktionale Differenzierung zu vermeiden, stehen mit Griechenland und Irland zwei europäische Länder im Fokus – Länder also, für die ein solches Argument schwierig wäre. Schließlich würde es die Frage aufwerfen, wo dann überhaupt noch von funktionaler Differenzierung gesprochen werden dürfte. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass die Untersuchung der beiden Länder Unterschiede hinsichtlich des Grades der Ausdifferenzierung von Politik aufzei-

gen wird; mögliche Unterschiede werden durch die Anlage der Untersuchung aber als empirische Frage behandelt, die sich vor dem Hintergrund eines prinzipiell erkennbaren funktionalen Differenzierungsmusters stellt.

Im Falle Griechenland begrenzt die Sprachbarriere die Möglichkeiten der Analyse. Sie beschränkt sich daher im fünften Kapitel auf eine Auswertung der deutsch- und englischsprachigen Literatur, die Auskünfte zu den im Modell des Machtkreislaufs betrachteten Relationen zwischen Politik, Verwaltung und Publikum gibt. Daraus ergibt sich, dass mindestens bis Mitte der 1990er Jahre die klientelistische Version des Machtkreislaufmodells die informellen Machtverhältnisse besser widerspiegelt als das ursprüngliche Modell. Auch für die Zeit danach gibt es gute Gründe davon auszugehen, dass politischer Klientelismus weiterhin eine wichtige Rolle spielte. Allerdings zeigt sich, dass mit dem Einfluss der Europäischen Union zunehmend ein Faktor ins Spiel kommt, der im Modell des Machtkreislaufs nicht berücksichtigt ist. Einerseits scheint er den politischen Klientelismus zusätzlich zu stabilisieren, andererseits wirken die Anforderungen der europäischen Integration, speziell der Einführung des Euro, wie ein politisches Reformprogramm, das die Konkurrenz der Parteien ansonsten kaum hervorgebracht hätte. In diesem Punkt, wie auch in der Frage nach den Folgen der griechischen Finanzkrise für die klientelistische Basis informeller Macht, beschränkt sich das Kapitel auf einige vorsichtige Schlussfolgerungen.

Das sechste Kapitel unternimmt für die Republik Irland ebenfalls zunächst eine Auswertung der existierenden Literatur. Dabei zeigt sich, dass trotz verschiedener Studien, die Aspekte irischer Politik als Klientelismus analysieren, insgesamt die Skepsis überwiegt, ob diese Perspektive angemessen ist. Sie wird in erster Linie ins Spiel gebracht, um die Vermittlerrolle von Politikern beim Umgang von Bürgern mit der Verwaltung in den Blick zu rücken, die in Irland stark ausgeprägt ist. Da Hilfe suchende Wähler sich aufgrund des Wahlsystems aber gleichzeitig an mehrere Abgeordnete verschiedener Parteien wenden können, lässt sich nicht davon sprechen, dass partikularistische Vorteile konditioniert vergeben würden.

Neben der Bedeutung, die Vermittlerdienste für einzelne Wähler im politischen Wettbewerb haben, ist jedoch der Umstand bemerkenswert, dass in der irischen politischen Öffentlichkeit Klientelismus als Problem der Politik im Land thematisiert wird. Begreift man Differenzierung auch als Ergebnis der Selbstbeobachtung von sozialen Systemen, wie die Luhmannsche Systemtheorie vorschlägt, liegt es nahe, Klientelismus als Se-

mantik zu verstehen, die im Zuge der Selbstbeschreibung des irischen politischen Systems verwendet wird. Das siebente und das achte Kapitel nehmen daher Redebeiträge im Parlament sowie Beiträge in den beiden wichtigsten Zeitungen des Landes in den Blick, die Aspekte oder Ereignisse der irischen Politik als Klientelismus bezeichnen. Untersucht wird, welches Verständnis von Klientelismus diesen Äußerungen zugrunde liegt und welche Erwartungen über politische Erwartungen mit Hilfe dieses Begriffs reflektiert werden. Dabei zeigt sich, wie eine Erwartungsstruktur, die davon ausgeht, dass informelle Macht formaler Macht grundsätzlich überlegen ist, sich reproduziert und dadurch in der Öffentlichkeit immer wieder die Frage nach der Grenze zwischen politischen und nichtpolitischen Angelegenheiten, also nach der Grenze des politischen Systems gegenüber seiner Umwelt, aufwirft.

Ein neuntes Kapitel fasst die zentralen theoretischen Überlegungen und empirischen Ergebnisse der Arbeit abschließend noch einmal zusammen und ordnet sie mit Blick auf die Fragestellung und allgemeine Schlussfolgerungen für die Differenzierungstheorie ein.

2. Klientelismusforschung und soziologische Theorie

(Politischer) Klientelismus wurde in den 1960er und 1970er Jahren Gegenstand spezieller sozialwissenschaftlicher Untersuchungen. Diese fanden in einem wissenschaftlichen und gleichzeitig politischen Kontext statt, der durch die Begriffe Modernisierung und Entwicklung geprägt war. Patron-Klient-Beziehungen wurden als Merkmal traditionaler Gesellschaften begriffen. Gleichzeitig konnte die einsetzende Forschung (z.B. Weingrod 1968) zeigen, wie sich diese Beziehungen in Reaktion auf den Ausbau staatlicher Strukturen und die Herausbildung politischer Parteien wandelten. Daraus zog man den Schluss, dass der Klientelismus im Zuge fortgesetzter ökonomischer Entwicklung und politischer Demokratisierung, also als Folge eines übergreifenden Modernisierungsprozesses, allmählich verschwinden würde (Roniger 2004: 355f.).

Im Zuge der Abkehr von der Modernisierungstheorie ab den 1970er Jahren (vgl. Bernstein 1971; Tipps 1973) registrierte man, dass Klientelismus nicht nur in Entwicklungsländern, sondern auch in sozialistischen Staaten und in etablierten Demokratien auftritt. Damit öffnete sich die Forschung zum Thema Klientelismus einer stärker vergleichenden Perspektive. Diese rückt das Phänomen in den Kontext der Beschreibung moderner Gesellschaft, statt es als Relikt der Vergangenheit und Symptom oder auch Ursache mangelnder Entwicklung einzuordnen (z.B. Eisenstadt/Roniger 1984). Klientelismus wurde zunehmend als Strategie der politischen Mobilisierung begriffen, die gerade mit der Durchsetzung eines allgemeinen Wahlrechts an Bedeutung gewinnen kann (vgl. Shefter 1977). Mit der so genannten dritten Demokratisierungswelle Mitte der 1970er bis Mitte der 1990er Jahre etablierten sich allgemeine Wahlen und die kommunikative Bezugnahme auf demokratische Werte in mehr Staaten als je zuvor. Für die Klientelismusforschung wurden in der Folge neben Fallstudien breit angelegte Vergleiche zwischen diesen Demokratien zu einer attraktiven Forschungsrichtung (Kitschelt/Wilkinson 2007a).

Die sich wandelnden Forschungsinteressen haben die Art und Weise, wie der Forschungsgegenstand definiert wird, nicht unberührt gelassen. Nach einem Überblick über verschiedene Definitionsversuche und ihre Schwierigkeiten werden daher im Folgenden zentrale theoretische Prämissen herausgearbeitet, die die verschiedenen Phasen der Klientelismusforschung geprägt haben. Als wesentlich wird sich dabei vor allem der Kontrast zwischen einer älteren, modernisierungstheoretisch geprägten Klientelismusforschung und jüngeren Ansätzen erweisen, die mit Annahmen rationaler Wahl arbeiten. Ziel des Kapitels ist es, aus den Vorzügen und Problemen der bislang das Feld prägenden Ansätze Schlussfolgerungen für den eigenen theoretischen Zugang zu ziehen.

2.1 Klientelismus – Definitionen und deren Folgeprobleme

Die meisten Vorschläge, Klientelismus zu definieren, arbeiten mit dem Begriff des Tauschs oder Austauschs. Weitere Bestandteile der Definition spezifizieren dann, um welche Art von Tausch es sich handelt. Clapham (1982: 4) beispielsweise definiert Klientelismus komprimiert als Austauschbeziehung zwischen Ungleichen. Der Begriff des Tausches impliziert als weiteres Merkmal eine gewisse Freiwilligkeit – mit anderen Worten, mindestens soviel Freiheit von unmittelbarem Zwang, dass der Eintritt in die Beziehung sowie die innerhalb der Beziehung erbrachten Leistungen den Beteiligten als Entscheidung zugerechnet werden können. Angesichts der Ungleichheit der Beteiligten ist dieser Austausch von Leistungen gleichzeitig asymmetrisch.¹ Eine ausführlichere Definition hält entsprechend fest:

»The patron-client relation is defined here as a special type of dyadic exchange, distinguishable by the following characteristics: (a) the relationship occurs between actors of unequal power and status; (b) it is based on the principle of reciprocity; that is, it is a self-regulating form of interpersonal exchange, the maintenance of which depends on the return that each actor expects to obtain by rendering goods and services to the other and which ceases once expected rewards fail to materia-

¹ In der klientelistischen Beziehung sind insofern per definitionem Tauschen und Machtgebrauch miteinander verwoben. Das macht sie zum Testfall für eine Theorie funktionaler Differenzierung, die für die moderne Gesellschaft von Wirtschaft und Politik als autonomen gesellschaftlichen Sinnzusammenhängen ausgeht.

lize; (c) the relationship is particularistic and private, anchored only loosely in public law or community norms.« (Kaufman 1974: 285)

Anderswo wird stärker hervorgehoben, dass die die Beziehung begründende Reziprozität nicht die einer rationalen Kalkulation ist:

»[C]lientelism refers to a personalized and reciprocal relationship between an inferior and a superior, commanding unequal resources; moreover, in contrast with the ideal type of bureaucratic relationship, the norms of rationality, anonymity, and universalism are largely absent from the patron-client nexus. Instead, affectivity serves as the primary social adhesive for binding a patron to his client and vice versa. Political clientelism, in short, may be viewed as a more or less personalized, affective, and reciprocal relationship between actors, or sets of actors, commanding unequal resources and involving mutually beneficial transactions that have political ramifications beyond the immediate sphere of dyadic relationships.« (Lemarchand/Legg 1972: 151f.)

Den meisten Definitionen ist gemein, dass sie zunächst eine dyadische soziale Beziehung zwischen Individuen annehmen, innerhalb derer der Austausch erfolgt. Viele dehnen dieses Verständnis allerdings in einem nächsten Schritt aus, so dass auch Organisationen oder bestimmte Kategorien von Akteuren als Elemente der Dyade aufgefasst werden können (z.B. auch Eisenstadt und Roniger 1984: 244ff.). Aber es ist insbesondere die politikwissenschaftliche Literatur zum Thema, die sich ganz auf diese Möglichkeit konzentriert. Sie interessiert sich für Klientelismus als *linkage* zwischen Parteien und Wählern, die eine Alternative dazu bietet, Wähler mit politischen Programmen oder mit charismatischen Führungspersönlichkeiten zu mobilisieren (Kitschelt 2000).

Autoren, die von vornherein *politischen* Klientelismus behandeln, verzichten oft darauf, Ungleichheit und Affektivität als Elemente hervorzuheben, und nehmen in erster Linie den Aspekt des konditionierten Austauschs in den Blick, der klientelistischen Beziehungen zugrunde liegt (Hicken 2011): Klienten tauschen Wählerstimmen sowie andere Arten politischer Unterstützung, wie Spenden oder Arbeit für eine Partei, gegen Arbeitsplätze, Aufträge, Hilfe beim Umgang mit der Verwaltung usw. (Clark 1994: 122f.). Werden in entsprechenden Definitionen Leistungen der Patrone allgemein als Güter bezeichnet oder gar direkte Zahlungen als mögliche Leistung eingeschlossen (Piattoni 2001b: 7ff.; Kitschelt/Wilkinson 2007b), verwischt die Differenz zum Begriff der Korruption; sie kann nur noch daran festgemacht werden, dass es der einen Seite eben speziell um Wählerstimmen geht. Schließt man direkte Geld-

zahlungen aus und betrachtet administrative Entscheidungen als die Währung, in der Wählerstimmen erworben werden (Hopkin 2001: 117), ist zwar die Differenz zum Begriff der Korruption stärker markiert. Aber ihre theoretische Bedeutung bleibt unklar, wenn viele jener administrativen Entscheidungen indirekt doch zu Geldzahlungen führen.

Vor diesem Hintergrund führt Hilgers (2011) Dauerhaftigkeit und Diffusität der Beziehung als weitere definitorische Merkmale an (so auch Komito 1984: 176), die notwendig sind, um Klientelismus von Korruption, Stimmenkauf und anderen informellen Varianten politischen Austauschs abzugrenzen. Hanke (1999: 283) betrachtet die Identifikation von Amt und Person als ein konstitutives Merkmal klientelistischer Beziehungen. Patrone werden eben nicht als Amtsträger, sondern als Personen adressiert, was damit einhergeht, dass Klienten persönlich mit ihnen in Kontakt treten und dabei implizit oder explizit auf ein gemeinsames Band Bezug nehmen, das in der persönlichen Bekanntschaft, der Fürbitte einer Mittlerperson, aber auch in der Mitgliedschaft in der gleichen Partei bestehen kann.

Angesichts dieser persönlichen Adressierung sind manche Autoren grundsätzlich skeptisch, was den Tauschcharakter der Beziehung angeht. Sie verweisen darauf, dass die Akteure selbst ihr Handeln keineswegs als einer Logik des Austauschs folgend verstehen (Auyero 2001: 121f.). Die performative Dimension klientelistischer Beziehungen, die Interesselosigkeit und das Kümmern um individuelle Probleme zur Schau stellt, verbirgt den Aspekt des Tausches und macht gerade die Besonderheit des Klientelismus aus. Diese Ambivalenz der klientelistischen Beziehung zwischen Tauschlogik einerseits und nicht-instrumentellen, diffus-partikularistischen Zügen andererseits, bringen Eisenstadt und Roniger (1980: 52ff.) mit der Beschreibung der Gabe als generalisiertem Tausch bei Mauss (1984) in Verbindung. Sie betonen, dass instrumentelle und symbolisch-legitimierende Aspekte in klientelistischen Beziehungen miteinander verwoben sind.

Festhalten lässt sich, dass Definitionen von Klientelismus die Stichworte Austausch, Diffusität, Ungleichheit, Affektivität und Freiwilligkeit in unterschiedlichen Kombinationen verwenden, um das Phänomen zu fassen. Jedes dieser Stichworte ist für unterschiedliche Deutungen offen und insofern geeignet, Forschungsfragen zu generieren. Die Offenheit limitiert den möglichen Gegenstandsbereich aber auch nicht konsequent, so dass der Eindruck eines höchst variablen Phänomens entsteht: Es ist beispielsweise offen, ob es die wissenschaftliche Beobachterin ist, die den Aus-

tauschcharakter feststellt oder ob die Beteiligten selbst ihre Beziehung so auffassen. Es ist ebenso offen, wie sich die Tauschförmigkeit der Beziehung zu ihrem diffusen Inhalt verhält. Darüber hinaus ist offen, aus welchen Strukturen sich jene Ungleichheit ergibt, auf der die klientelistische Beziehung beruht. Und schließlich ist offen, ob die Freiwilligkeit der Beziehung beide Seiten einschließt, insbesondere ob sie so weit geht, dass Akteure die Wahl zwischen dem Eintritt in eine klientelistische Beziehung und dem Verzicht auf einen Patron haben, oder ob sie faktisch gezwungen sind, einen Patron zu haben, und lediglich relativ frei wählen können, welcher ihnen am liebsten ist.

Greift man auf Parsons' Variablen der Wertorientierung (Parsons/Shils 1962: 76–84) zurück, deren Verwendung einige Definitionen nahe legen, lässt sich konstatieren: Die klientelistische Beziehung wird zum Teil als affektuell, zum Teil als affektiv neutral eingeschätzt. Einerseits geht man davon aus, dass sich die Beteiligten an ihren je eigenen Interessen orientieren, wenn sie eine solche Beziehung eingehen; andererseits erkennt man in (nicht-formalisierten) moralischen Wertstandards der betreffenden Gemeinschaft eine Grundlage für ihr Tun. Der Status als Patron scheint sich in gewissen Hinsichten der generellen Zuschreibung überlegener Autorität zu verdanken; gleichzeitig ist er aber davon abhängig, dass ein Patron tatsächlich ein Mindestmaß an Leistungen für seine Klienten erbringt. Die wechselseitigen Leistungen sind im Vorhinein nicht klar bestimmt, was der Beziehung einen diffusen Charakter verleiht; doch zumindest im Fall von politischem Klientelismus ist ein gewisses Maß an Spezifität durchaus gegeben. Lediglich am partikularistischen – im Unterschied zu einem universalistischen – Charakter der klientelistischen Beziehung gibt es auf der definitorischen Ebene keine Zweifel. Alle weiteren Präzisierungen erscheinen demgegenüber als variable Entscheidungen, die nur mit Blick auf den theoretischen Bezugsrahmen verständlich sind, innerhalb dessen sie getroffen werden. Im Folgenden werden daher diese verschiedenen theoretischen Bezüge genauer in den Blick genommen.

2.2 Die modernisierungstheoretische Makroperspektive und ihre Kritiker

In den Anfängen der Klientelismusforschung war es speziell der Struktur-funktionalismus, der als theoretischer Hintergrund diente (vgl. etwa Weingrod 1968: 381ff., Lemarchand/Legg 1972: 153f., 159ff.). Im Mittelpunkt stand der Übergang von traditionellen Patron-Klient-Strukturen zu klientelistischen Strukturen, die mit der Herausbildung politischer Parteien und dem Ausbau der staatlichen Verwaltung verknüpft sind und als Indiz für eine einsetzende Modernisierung gedeutet wurden. Der beobachtete Wandel von lokalen Patron-Klient-Netzwerken örtlicher Landbesitzer hin zu einer über politische Parteien vermittelte Patronage, die aus lokalen Patronen Vermittler des Zugangs zu staatlichen Leistungen machte, passte zu allgemeinen modernisierungstheoretischen und spezifischen strukturfunktionalistischen Erwartungen (vgl. Berger 1996: 47ff.): Zunehmende nationalstaatliche Integration vormals nur lose miteinander verbundener gesellschaftlicher Segmente ging mit einer Differenzierung politischer Strukturen und einer gesteigerten Partizipation der Bevölkerung durch die Mobilisierung ihrer Stimmen für politische Wahlen einher. Die neuen, stärker differenzierten Handlungsmuster, die sich im Zuge dessen herausbildeten, mussten den strukturfunktionalistischen Überlegungen zufolge legitimiert werden, was eine zunehmende Wertgeneralisierung voraussetzte (Parsons 1985: 40ff.).

In diesem Zusammenhang stellte sich dann die Frage, ob Patronage-Strukturen den antizipierten Prozess der Modernisierung eher verzögerten oder förderten. Sie wurde zum Teil als Problem empirischer Forschung verstanden (Weingrod 1968: 399f.), zum Teil mit theoretischen Argumenten diskutiert – etwa dem, dass Klientelismus immerhin die Abkehr von rein verwandtschaftlich basierten Loyalitäten bedeutet und insofern einen Schritt hin zur universalistischen Wertorientierung darstellt, wie sie die moderne politische Kultur auszeichnet (Lemarchand/Legg 1972: 170f.). Über die grundlegende Entwicklungsrichtung bestand jedenfalls kein Zweifel; folglich schien klar, dass im Zuge fortschreitender Modernisierung klientelistische Strukturen schließlich verschwinden würden und dass umgekehrt der Fortbestand solcher Strukturen Symptom einer zumindest unvollständigen Modernisierung wäre.

Mit der Modernisierungstheorie besaß die frühe Klientelismusforschung eine gesellschaftstheoretische Anbindung, in deren strukturfunk-

tionalistischen Prämissen implizit auch eine Sozialtheorie steckte. Die Modernisierungstheorie als Gesellschaftstheorie ging von einer Mehrzahl von Gesellschaften mit unterschiedlichen Modernisierungsniveaus aus. Sie verstand diese als Stufen einer prinzipiell einheitlichen gesellschaftlichen Entwicklung und führte deren unterschiedlichen Fortschritt auf unterschiedliche Startzeitpunkte und Ausgangsbedingungen zurück. Die vom Strukturfunktionalismus angenommenen Zusammenhänge zwischen Differenzierung, Integration und Wertgeneralisierung, verbunden mit der Vorstellung interpenetrierender Persönlichkeits-, Sozial- und Kultursysteme liefen auf ein Bild normorientierter Akteure hinaus. Deren Bereitschaft, Patron-Klient-Beziehungen einzugehen, war damit in letzter Instanz auf die im jeweiligen Kultursystem verankerten normativen Standards zurückzuführen, die sich sowohl in den mit bestimmten sozialen Rollen verbundenen Wertorientierungen als auch auf der Ebene der Motivstruktur der Akteure niederschlagen (vgl. Parsons/Shils 1962: 76–88, 105ff.). Gesellschaftliche Makrostrukturen erscheinen in dieser Perspektive als Resultat eines kulturellen Wertekonsenses, der über institutionalisierte Rollenerwartungen auf der Mikroebene das dazu passende Handeln erzeugt. Modernisierung als gesellschaftlicher Wandel erfordert dann auch einen kulturellen Wandel. Wo dieser der politischen Modernisierung hinterherhinkt, tritt politischer Klientelismus auf (vgl. Scott 1969).

Die wiederholten Versuche, das Thema Klientelismus mit grundsätzlichen Fragen der Modernisierung und Entwicklung zu verknüpfen, bedienen sich keineswegs konsequent einer strukturfunktionalistischen Analyse. Die Theorie diente eher als vager Bezugsrahmen, der die Aufmerksamkeit auf Fragen der gesellschaftlichen Integration und auf die mögliche Funktionalität oder Dysfunktionalität klientelistischer Strukturen lenkte (Kaufman 1974: 303ff.). Damit war in diesem Zusammenhang nicht die einzelne klientelistische Dyade gemeint, sondern auf der Verknüpfung solcher Dyaden beruhende Makrostrukturen. Es bereitete allerdings erhebliche konzeptionelle Schwierigkeiten, genau zu benennen, unter welchen Bedingungen eine Makrostruktur – etwa eine Partei oder ein nationales politisches System – das Attribut *klientelistisch* verdient (ebd.: 292ff.).

Lemarchand verknüpft die Mikroebene der klientelistischen Dyade mit der Makrostruktur sozialer Ungleichheit, indem er klientelistische Strukturen zwischen den Kategorien der Ethnie und der Klasse verortet:

»[C]lientelism denotes a specific type of social structure, or a mode of social stratification. Here attention is directed to an interstitial social space, lying some-

where between the categories of class and ethnicity, that takes into account those micro-level solidarities, or ›quasi-groups‹, generally referred to as patron-client ties [...] [P]atron-client ties involve dyadic bonds between individuals of unequal power and socioeconomic status; they exhibit a diffuse, particularistic, face-to-face quality strongly reminiscent of ascriptive solidarities; unlike ascriptive ties, however, they are voluntarily entered into and derive their legitimacy from expectations of mutual benefits. Asymmetry, diffuseness and reciprocity are basic features of the type of social structure that has become associated with political clientelism.« (Lemarchand 1981: 15)

Derartige Einordnungen stützen sich auf modernisierungstheoretische Annahmen wie jene, dass traditionelle Loyalitäten auf Verwandtschaft beruhen, während moderne Politik klassenbasiert sei. In der Folge scheint es plausibel, klientelistische Strukturen irgendwo dazwischen einzusortieren. Die benannten Differenzen zwischen traditionellen und modernen Makrostrukturen kann man, wie beispielsweise Scott (1969) es tut, auch eher graduell verstehen:

»[A] party will emphasize those inducements that are appropriate to the loyalty patterns among its clientele. Material inducements are as characteristic of occupational or class loyalties as they are of local or family loyalties; what is different is simply the scope and nature of the group being ›bribed‹ by the party, not the fact of ›bribery‹. In the case of occupational and class loyalties, the inducements can be offered as general legislation (and rationalized by ideology, too), whereas inducements at the individual or family level must often be supplied illegally (›corruptibly‹) at the enforcement stage.« (Scott 1969: 1147)

Diese Vorschläge, klientelistische Makrostrukturen in den Mittelpunkt der Erforschung unvollständig modernisierter politischer Systeme zu stellen, blenden auf konzeptioneller Ebene aus, dass die politischen Strukturen jenseits der Patron-Klient-Dyade stets mehr Facetten aufweisen, als das Attribut *klientelistisch* nahelegt (Kaufman 1974; Hilgers 2011). Dazu gehören horizontale Beziehungen zwischen Patronen, die durch Rivalität oder durch Kooperation geprägt sein können. In Parteien oder anderen politischen Organisationen mögen sich zwar klientelistische Netzwerke finden, aber keine Organisation lässt sich hinsichtlich ihrer Struktur und Praktiken umfassend durch dieses Merkmal charakterisieren (Kaufman 1974: 292ff.; Hilgers 2011: 579ff.). Ganze politische Systeme klientelistisch zu nennen, greift demnach ebenfalls zu kurz, denn ausgedehnte klientelistische Netzwerke treten in den gemeinten Fällen meist gemeinsam mit Korruption, Nepotismus und anderen Verletzungen von Erwartungen an rational-bürokratisches Regierungshandeln auf. Das wiederum kann zum einen mit

einer dezidiert nicht-klientelistischen Opposition gegen diese Praktiken einhergehen. Zum anderen lassen sich klientelistische Beziehungen auch unter Bedingungen finden, die einer rational-legalen Staatsverwaltung nahe kommen und den Akteuren insofern Alternativen zum Eingehen einer solchen Beziehung bieten (Hilgers 2011: 581ff.). Konsequenz dieser Einwände muss es aus Sicht der Kritiker sein, Klientelismus zwar als ein mögliches Merkmal von politischen Parteien oder auch politischen Systemen zu betrachten, sie aber nicht darauf zu reduzieren.

2.3 Neopatrimonialismus statt politischer Klientelismus?

Was die Ebene des politischen Systems angeht, so wurde insbesondere der Begriff des Neopatrimonialismus ins Spiel gebracht, um ein politisches System oder einen Staat zu bezeichnen, zu dessen Eigenheiten unter anderem ein weit verbreiteter Klientelismus gehört (Médard 1982). Der Begriff des Neopatrimonialismus knüpft an Max Weber und dessen Beschreibung des Patrimonialismus als eines Typus traditionaler Herrschaft an. Gleichzeitig markiert das Präfix, dass es sich gerade nicht um eine traditionale Herrschaftsform handelt. Merkmalsähnlichkeiten bestehen insoweit, als man es mit einer Form der persönlichen Herrschaft zu tun hat, bei der sich der Verwaltungsstab aus loyalen und abhängigen Gefolgsleuten – also Klienten – zusammensetzt. Da sich der Staat im Neopatrimonialismus aber zur Legitimation auf öffentliche Normen und universalistische Erwartungen statt auf Tradition beruft, steht die Unterscheidung privat/öffentlich in solchen politischen Systemen als Beobachtungsschema zur Verfügung. Es macht als Kern des Neopatrimonialismus die Privatisierung öffentlicher Angelegenheiten sichtbar, die auf unterschiedliche Weisen stattfindet und die Legitimität von Regierungen letztlich untergräbt (ebd.: 185).

Die Rede vom Neopatrimonialismus hat in der einschlägigen Literatur Fuß gefasst, mit der Tendenz, ihn mit autoritärer Herrschaft und dem Fehlen demokratischer Strukturen gleichzusetzen (Pitcher u.a. 2009: 132f.). Die Möglichkeit, dass politischer Klientelismus und Demokratie zusammen auftreten können, wird dabei ausgeblendet. Das ist aus Sicht von Pitcher u.a. (ebd.: 139f.) nicht nur empirisch problematisch, sondern auch konzeptionell, gerade wenn man die Bezugnahme auf Weber ernst nimmt. Dieser hebt nämlich die wechselseitige Abhängigkeit und Rechenschafts-

pflicht von Herrscher und Beherrschten unter patrimonialen Bedingungen hervor, die die Legitimität dieser Herrschaftsform begründen. Pitcher u.a. (ebd.: 144ff.) ziehen daraus die Konsequenz, bei der Untersuchung zeitgenössischer politischer Systeme konzeptionell die Möglichkeit einzubeziehen, dass ein Verständnis reziproker Rechte und Verpflichtungen – also das, was andere Autoren als die Besonderheit der klientelistischen Dyade betrachten – mit demokratischen Institutionen vereinbar ist.

Die Art und Weise, wie das Konzept des Neopatrimonialismus überwiegend verstanden wurde, hat dagegen dazu beigetragen, den Horizont möglicher Vergleiche, was die Bedeutung klientelistischer Strukturen angeht, faktisch auf politische Systeme in Afrika, zum Teil auch Lateinamerika und Asien (vgl. Soest u.a. 2011) zu beschränken. Angesichts des Kontrastes zum Typus der rational-bürokratischen Herrschaft, dessen weitgehende Durchsetzung in Europa und Nordamerika als ausgemacht galt (Pitcher u.a. 2009: 138), konnten empirische Vergleiche zwischen Entwicklungsländern und westlichen Ländern nur als überflüssig erscheinen, da die Unterschiede vermeintlich auf der Hand lagen. Der in der Modernisierungstheorie angelegte Kontrast zwischen westlicher Moderne und (noch) nicht modernisierten Ländern und politischen Systemen prägt also auch die Überlegungen zum Neopatrimonialismus als Kategorie für politische Systeme mit weit verbreitetem Klientelismus.

2.4 Klientelismus als Attribut politischer Organisationen

Auf der Ebene der politischen Organisationen ist es üblich, von *machine politics* und Parteien als *political machines* zu sprechen, wenn es darum geht, auf eine besondere Bedeutung von klientelistischen Beziehungen hinzuweisen (Scott 1969), ohne gleichzeitig zu bestreiten, dass die entsprechenden Organisationen daneben auch andere Wege nutzen, um sich politische Unterstützung zu verschaffen, zum Beispiel Korruption, Gewalt oder die Kontrolle über Massenmedien (Hilgers 2011: 579ff.). Dessen ungeachtet halten eine Reihe von Autoren den Umstand für wesentlich, dass bestimmte Parteien Anhänger nicht mittels Ideologie oder Programmatik gewinnen, sondern hauptsächlich, indem sie ihnen selektiv materielle Vorteile verschaffen. In der Folge konzentrieren sie ihre Analyse auf diesen Aspekt von *machine parties*.

Graziano (1976) unternimmt den Versuch, diesen auf der Ebene von Organisationen beobachteten parteibasierten Klientelismus theoretisch konsequent auf die klientelistische Dyade zurückzuführen. Er bedient sich dabei der Austauschtheorie Peter M. Blaus. Im Anschluss an Blau (1964) konzipiert er Klientelismus als sozialen – im Unterschied zum ökonomischen – Tausch. Da Blau unter sozialem Austausch einen Tausch von Vorteilen zwischen Interaktionspartnern versteht, dessen Verpflichtungen nicht durch Vertrag geregelt sind und in dem nicht einfach materielle Güter, sondern Hilfeleistungen, Unterstützung und soziale Anerkennung getauscht werden, scheint dieser Zugang geeignet, um den Besonderheiten der klientelistischen Dyade Rechnung zu tragen. Speziell die Art und Weise, in der Blau den Zusammenhang zwischen sozialem Austausch und Machtdifferenzen herausarbeitet, scheint geradezu auf die klientelistische Beziehung gemünzt zu sein: Wenn Ungleichheiten im Zugriff auf Ressourcen, an denen ein Gegenüber Interesse hat, dazu führen, dass gewährte instrumentelle Leistungen nicht in ähnlicher Form erwidert werden können, haben ressourcenarme Akteure im Austausch nur Respekt und allgemeine Folgebereitschaft zu bieten (Blau 2005: 132ff.). Indem Graziano hier anknüpft, handelt er sich allerdings auch alle theoretischen Schwierigkeiten ein, die bereits bei Blau hinsichtlich der Abgrenzung zwischen ökonomischem und sozialem Tausch erkennbar sind: Statt mit zwei klar unterscheidbaren empirischen Typen hat man es eher mit einem Kontinuum zwischen zwei Extremen zu tun (ebd.: 129ff.).

Graziano selbst ist primär an Blaus (1964: 199ff.) Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Austausch interessiert. Demnach ersetzt ein indirekter Tausch die direkte wechselseitige Verpflichtung auf bestimmte Handlungen, wenn an ihre Stelle eine Verpflichtung gegenüber Dritten tritt, die, an gemeinsamen Werten orientiert, bestimmte Handlungen erwarten. Blau geht es in diesem Zusammenhang vor allem darum, die Autorität von Vorgesetzten in Organisationen als Form der legitimen Machtausübung zu unterscheiden von einfachen Machtbeziehungen, wie sie sich auf der Grundlage des direkten Austauschs herausbilden können, wenn etwa wiederholte Hilfeleistungen durch allgemeine Ehrerbietung und Folgebereitschaft entgolten werden. Die Rede vom indirekten Austausch verschleiert allerdings, dass Blau nicht angeben kann, wie die Orientierung an gemeinsamen Werten, auf der er beruhen soll, zustande kommt:

»While in the microstructure of Blau's scheme a system or mechanism of exchange is apparent, that »mechanism« is lost in the transition to the macrostructure. »Value

consensus« is not a mechanism but a phenomenon observed or proposed by the analyst.» (Spread 1984: 159)

Resultat ist eine irritierende Mischung aus einer Theorie rationaler Wahl auf der Mikroebene und strukturfunktionalistischen Elementen, die eine Verbindung zur Makroebene herstellen sollen.

Graziano überträgt Blaus Überlegungen auf klientelistische Strukturen. Er versucht, den Zusammenhang zwischen der klientelistischen Dyade und parteibasierter Patronage im Übergang von der traditionellen zur modernen Gesellschaft theoretisch zu erfassen (Graziano 1976: 164ff.). Klientelismus begreift er als Medium für den Aufbau organisationsartiger Strukturen, die aber defizitär bleiben, da sie auf direktem Austausch beruhen: Den innerorganisatorischen Machtbeziehungen fehlt die Legitimität, die nur der indirekte Austausch auf der Basis gemeinsamer Werte schafft. Mit anderen Worten, der Wertekonsens, der sich im indirekten Austausch ausdrückt, ist im Fall klientelistischer Strukturen nicht gegeben. Folglich müssen Makrostrukturen, die auf der Verknüpfung klientelistischer Dyaden beruhen, Organisationen unterlegen sein, die sich auf legitime Macht stützen können. Die Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Tausch fügt sich damit in einen modernisierungstheoretischen Rahmen, innerhalb dessen eine Unterlegenheit klientelistischer Strukturen gegenüber modernen Strukturen schlüssig erscheint.

Eine konsequente Abkehr von modernisierungstheoretischen Prämissen propagiert dagegen etwa zur gleichen Zeit Martin Shefter (1977). Er gibt der Diskussion zum parteibasierten Klientelismus in mehrfacher Hinsicht neue Impulse. Erstens stützt er seine Argumentation auf einen Vergleich zwischen Ländern, in denen parteibasierter Klientelismus üblich ist, und Ländern, in denen politische Parteien nicht auf klientelistische Beziehungen setzen (Italien, Deutschland, Großbritannien). Zweitens behandelt er im Zuge dessen politischen Klientelismus als eine mögliche Strategie, die Parteien unter bestimmten Bedingungen nutzen, um Wählerstimmen zu mobilisieren, wobei diese Bedingungen nichts mit den im Elektorat verbreiteten Wertorientierungen und Einstellungen zu tun haben. Damit geht allerdings drittens auch ein Desinteresse an der klientelistischen Dyade einher – Shefter betrachtet von vornherein Parteien und spricht von Parteipatronage.

Politische Parteien setzen demnach zu dem Zeitpunkt, zu dem ein allgemeines Wahlrecht es erstmals erforderlich macht, große Wählergruppen zu gewinnen, unter zwei Bedingungen auf Patronage: Sie müssen erstens

die Möglichkeit haben, auf Ressourcen zuzugreifen, mit denen sie ihre Wähler belohnen können. Das ist zum Zeitpunkt der Ausdehnung des Wahlrechts nur der Fall, wenn es sich um Parteien handelt, die sich aus bestehenden politischen Eliten formieren, also »intern mobilisiert« sind, und daher Einflussmöglichkeiten auf die staatliche Verwaltung haben. Sie werden diese Möglichkeit aber zweitens nur dann ausnutzen, wenn ein wesentlicher Teil ihrer erhofften Unterstützer nicht bereits vor der Demokratisierung ein klares Interesse an bürokratischer Autonomie entwickelt hat, das durch klientelistische Praktiken verletzt würde – etwa wenn Angehörige der Eliten selbst einen Großteil der Positionen in der Verwaltung besetzen und befürchten müssen, als Folge klientelistischer Politik bei allgemeinem Wahlrecht könnten künftig Angehörige niederer Klassen in die Verwaltung eindringen (Shefter 1977: 423ff., 434ff.). Shefter spricht von »constituencies for bureaucratic autonomy« (ebd.: 416) als Koalitionen von Eliten, die bürokratische Autonomie im eigenen Interesse bevorzugen, so dass der klientelistische Weg der Wählermobilisierung praktisch versperrt sein kann.

Im Falle von extern mobilisierten Parteien, die zuvor von politischer Macht ausgeschlossen waren und sich aus sozialen Bewegungen heraus gebildet haben – empirisch ist in erster Linie die Arbeiterbewegung gemeint –, geht Shefter dagegen davon aus, dass sie auf programmatische Appelle an ihre Wähler setzen. Zum Zeitpunkt der Ausdehnung des Wahlrechts verfügen sie nicht über Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung, selbst wenn diese wenig autonom ist, so dass sie Wähler auf der Basis von Programmen und Ideologien mobilisieren müssen. Shefter hält diese »critical experience« (ebd.: 414) für prägend genug, um auch in späteren Wahlen nach einer eventuellen Regierungsübernahme nicht auf politischen Klientelismus zu setzen.²

2 Shefter (ebd.: 419f.) geht bei seinen Überlegungen zum Zusammenhang von Demokratisierung und politischem Klientelismus beiläufig auch auf die Länder der dritten Welt ein und sieht die spezifische Konstellation unmittelbar nach der Erlangung der Unabhängigkeit hier als die relevante »kritische Erfahrung« an. Sie besteht darin, dass nationalistische Parteien damit schlagartig Zugriff auf die öffentliche Verwaltung bekamen, ohne Organisationen aufgebaut zu haben, die breite politische Unterstützung – insbesondere auch auf dem Land – mobilisieren konnten. Zu dem Zeitpunkt, zu dem sie erstmals eine solche breite Unterstützung für Wahlen gewinnen mussten, befanden sie sich insofern in der gleichen Situation wie die intern mobilisierten Parteien in europäischen Ländern und nutzten die Gelegenheiten, durch Patronage Wähler anzuziehen.

Mit Blick auf die Frage, welcher Erklärungsanspruch mit diesen Aussagen verbunden ist, bleibt Shefter (ebd.: 446ff.) sehr vorsichtig. Er möchte die zeitliche Reihenfolge, in der sich zum einen eine Koalition für bürokratische Autonomie bildet und zum anderen das allgemeine Wahlrecht (für Männer) eingeführt wird, nicht als irreversible Weichenstellung für die weitere Entwicklung des politischen Systems verstanden wissen:

»I do not mean to suggest that the order in which these two events occurs [sic] *utterly* predetermines the subsequent character of a nation's party politics. My claim, rather, is more modest: the relative timing of these two developments weights the dice toward one outcome or the other. The »expected« outcome can be reversed, but any effort to reverse it engenders a crisis of the regime and requires the total reorientation of the nation's politics – perhaps even a revolution – to succeed.« (Shefter 1977: 447)

Als gesetzartige Aussage ist das Ergebnis des von Shefter durchgeführten Vergleichs also nicht gemeint. Die Sequenz von Demokratisierung und beginnender bürokratischer Autonomie *kann* aber wichtig sein, um zu verstehen, dass in einigen Ländern Parteien auf politischen Klientelismus setzen und in anderen nicht. Shefters Arbeit ist darüber hinaus anschlussfähig für theoretische Ansätze, die soziale Phänomene als Resultat rationaler Wahlhandlungen betrachten. Entsprechend wurde auf verschiedene Weisen weiterer Gebrauch von seinen Überlegungen gemacht und deren Stoßrichtung im Zuge dessen zum Teil verändert.

2.5 Politischer Klientelismus als Ergebnis rationaler Wahl

Vorgehen und Ergebnisse von Shefter (1977) haben zum einen als Heuristik gedient, die Länderfallstudien leitet und Gesichtspunkte für einen qualitativen Vergleich von Fällen liefert (vgl. die Beiträge in Piattoni 2001a). Zum anderen wurden sie als Einstieg in eine Forschung verstanden, der es darum geht, möglichst allgemeine Aussagen über Ursachen für politischen Klientelismus zu treffen, sich also von der Betrachtung einzelner Fälle zugunsten breit angelegter Vergleiche zu lösen (Kitschelt 2000: 858f.; Manow 2002: 33f.). Gemeinsam ist diesen Bezügen auf Shefter, dass sie den Gedanken verwerfen, die kritische Erfahrung zum Zeitpunkt der Demokratisierung würde extern mobilisierte Parteien dauerhaft davon abhalten, auf politischen Klientelismus zu setzen. Das liegt daran, dass sich empi-