

Michael Koß

Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb

VS RESEARCH

Michael Koß

Staatliche Parteien- finanzierung und politischer Wettbewerb

Die Entwicklung der Finanzierungs-
regimes in Deutschland, Schweden,
Großbritannien und Frankreich

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

Dissertation Universität Göttingen, 2008

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Christina M. Brian / Britta Göhrisch-Radmacher

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16350-5

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im April 2008 an der Georg-August-Universität Göttingen als Dissertation eingereicht. Dafür, dass sie so schnell erscheinen konnte und noch viel mehr dafür, dass sie überhaupt abgeschlossen werden konnte, bin ich einer Vielzahl von Institutionen und Personen zu Dank verpflichtet.

Zunächst einmal der Studienstiftung des deutschen Volkes, die meine Promotion mit einem Stipendium finanziert und damit erst ermöglicht hat. Ebenso gilt mein Dank der Berlin Graduate School of Social Sciences (BGSS), von deren ideellen und materiellen Ressourcen ich 2006 und 2007 als Gastdoktorand in vielerlei Hinsicht profitieren konnte. Vor allem Martin Nagelschmidt hatte in der BGSS immer ein offenes Ohr für meine Anliegen. Der Deutsche Akademische Austausch Dienst hat mir mit einem Kurzstipendium Rechercheaufenthalte in Schweden und Großbritannien ermöglicht, dank eines Stipendiums des Deutsch-Französischen Instituts konnte ich auch dort zu Gast sein. Schließlich danke ich der VG Wort für einen großzügigen Druckkostenzuschuss.

Betreut wurde die Dissertation von Peter Lösche (Göttingen) und André Kaiser (Köln). Ihnen verdanke ich eine Unzahl von ermutigenden Hinweisen und praktischen Ratschlägen, keineswegs nur zu Fragen der Dissertation. Auch unter oftmals großem Zeitdruck habe ich mich auf beide stets verlassen können. Für diese keineswegs selbstverständliche Unterstützung gilt ihnen mein herzlicher Dank. Im Kolloquium von Franz Walter (Göttingen) habe ich gelernt, dass der richtigen Fragestellung auch immer eine gewisse Erotik innewohnen muss. Ich hoffe, dass zumindest Rudimente davon auch in dieser Arbeit erhalten geblieben sind. Die Mitglieder der damaligen Göttinger Nachwuchsgruppe „Politik als Beruf“ und vor allem ihr Leiter, Jens Borchert (jetzt Frankfurt a.M.) waren unentbehrliche Ratgeber vor allem in methodischen Fragen, ebenso wie später die Teilnehmer des Oberseminars von André Kaiser in Köln. Wichtiger als alle Ratschläge in den genannten Kolloquien waren jedoch die anschließenden Gespräche bei mehr oder weniger geistigen Getränken.

Zu großem Dank, der weit über die Sphäre der Wissenschaft hinausgeht, bin ich Dan Hough (Sussex) verpflichtet. Während unserer gemeinsamen Arbeit über die heutige Linkspartei hat Dan mir gezeigt, dass der Weg von einer Idee zu ihrer Umsetzung gar nicht so weit sein muss wie ich gedacht hatte. Nur die Regeln des

Kricketts hat er mir nie vermitteln können. Es lag nicht an Dir, Dan. Mit Paul Webb, Paul Taggart und Tim Bale hatte ich in Sussex zudem exzellente Ansprechpartner für alle Fragen der Parteienforschung. Åke und Birgitta Bergman waren überaus herzliche Gastgeber in Stockholm. Torsten Blauch hat in einer beeindruckenden Zeit das gesamte Manuskript gegengelesen. Andreas Busch (Oxford) hat mir Zeit für die Fertigstellung des Manuskripts eingeräumt, obwohl bereits neue Aufgaben anstanden. Nicht unerwähnt bleiben sollen auch die vielen Mitarbeiter im Archiv des Deutschen Bundestages, im Archiv der Sozialen Demokratie in Bonn, der SPD-Parteizentrale in Berlin, dem schwedischen Pressearchiv, der Königlichen Bibliothek in Stockholm, des Zeitungsarchivs der British Library in London, im Deutsch-Französischen Institut in Ludwigsburg und dem Archiv des Institut d'études politiques in Paris, die mir bei der Recherche geholfen haben.

Die exzellentesten wissenschaftlichen Rahmenbedingungen reichen jedoch (zumindest für mich) nicht aus, wenn da nicht auch Freunde sind, mit denen man die Freuden und Probleme der akademischen und der wirklichen Welt diskutieren kann. Die nachfolgende Aufzählung ist notwendigerweise unvollständig; dank Florian Weber, Anne Duncker, Anja Matulla, Saskia Richter, Judith Neyer, Melanie Haas, Tobias Lenz, Heiko und Carolin Messerschmidt, Steffen Maltzan, Sascha Brinkmann, Sebastian Pilzner und – *last*, aber auf gar keinen Fall *least* – Tobias Schulz hat alles viel mehr Spaß gemacht. Ihr wart, im besten Sinne, eine Bewegung gegen den Fleiß. Pure Vernunft darf niemals siegen.

Noch wichtiger als meine Freunde war meine Familie für mich. Besonders danke ich meinen Eltern. Ohne ihren Zuspruch wäre dieses Buch nie erschienen. Ihnen ist es deshalb gewidmet.

Berlin und Oxford, im Juli 2008

Michael Koß

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1 Einleitung: Staatliche Parteienfinanzierung und die Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes	17
Der Zusammenhang zwischen staatlicher Parteienfinanzierung und politischem Wettbewerb.....	20
Aufbau der Untersuchung	25
Teil 1	
Konzeptionelle Grundlagen	29
2 Die vergleichende Analyse von Parteienfinanzierungsregimes.....	29
2.1 Ausprägungen von Parteienfinanzierungsregimes als erstes Kriterium der Fallauswahl.....	29
2.2 Methodische Überlegungen	35
2.3 Der Wandel von Parteienfinanzierungsregimes und seine Auswirkungen auf Parteien und Parteiensysteme.....	38
3 Die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung aus der Perspektive des neuen Institutionalismus	45
3.1 Rational Choice-institutionalistische Erklärungsansätze: Die Bedeutung der Interessen der Parteien	48
3.2 Historisch-institutionalistische Erklärungsansätze: Die Bedeutung der pfadabhängigen Entwicklung von institutionellen Regimes	51
3.3 Normativ-institutionalistische Erklärungsansätze: Die Bedeutung von gesellschaftlichen Normen.....	56

4	Die Hypothesen: Der Konsens der Parteien und seine Operationalisierung.....	61
4.1	Der Konsens der Parteien als notwendige Bedingung für die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung	61
4.2	Die Rolle der institutionellen Entscheidungspunkte, der Parteiziele und der Korruptionsdiskurse	67
	Institutionelle Entscheidungspunkte	69
	Ziele der Parteien.....	72
	Diskurse über die Korruption in der Politik.....	77
5	Zwischenfazit: Institutionelle Entscheidungspunkte, Ziele von Parteien, Korruptionsdiskurse und der Vergleich von Parteienfinanzierungsregimes.....	83
5.1	Welche Konstellationen führen zu einer Reform der staatlichen Parteienfinanzierung?.....	83
5.2	Der institutionelle Kontext, die potenziellen Parteiziele und die Transparenzregimes als weitere Kriterien der Fallauswahl	87
	Teil 2	
	Überblick über die Parteiensysteme und Parteienfinanzierungsregimes.....	93
6	Die untersuchten Parteiensysteme	93
6.1	Die Ebene der Stimmenmaximierung	94
	Format und Fragmentierung	94
	Asymmetrie und Volatilität.....	99
6.2	Die Ebene der Politikverwirklichung: Polarisierung.....	103
6.3	Die Ebene der Regierungsteilhabe: Segmentierung	111
6.4	Zwischenfazit	114
7	Die untersuchten Parteienfinanzierungsregimes	117
7.1	Die Einnahmen der Parteien aus privaten Quellen.....	117
	Deutschland.....	119
	Schweden	122
	Großbritannien	125
	Frankreich	128

7.2	Transparenzregeln und Einnahmen aus illegalen Quellen.....	129
	Deutschland.....	130
	Schweden	133
	Großbritannien	135
	Frankreich	139
7.3	Die staatliche Parteienfinanzierung und ihre Bedeutung	143
	Deutschland.....	143
	Schweden	147
	Großbritannien	150
	Frankreich	151
7.4	Zwischenfazit	153

Teil 3

Die Entscheidungen über die staatliche Parteienfinanzierung..... 155

8	Der überschätzte Einfluss der Institutionen: Deutschland	155
8.1	Der Einfluss des <i>grand coalition state</i>	158
	Das Verfassungsgericht als autonomer Entscheidungspunkt mit begrenzter Entscheidungsfunktion	159
	Einflusspunkte: Die Institutionen ohne formale Macht.....	163
8.2	Die Zurückhaltung bei der Stimmenmaximierung	166
	Die Position und die Ziele der bürgerlichen Parteien.....	167
	Die Position der SPD und ihre strategische Motivation	170
	Die Auseinandersetzung um das Mehrheitswahlrecht.....	176
	Grüne, Linkspartei und der Konsens der Parteien über ihre Finanzierung....	179
8.3	Staatliche Parteienfinanzierung als kleineres Übel: Die Rolle des Diskurses über die Korruption in der Politik.....	183
	Der koordinative Charakter des Korruptionsdiskurses	183
	Die Parteienstaatslehre von Gerhard Leibholz und die Akzeptanz des Status Quo	187
8.4	Zwischenfazit	190

9	Der unterschätzte Einfluss der Institutionen: Schweden	193
9.1	Der Einfluss der Verfassungsreform von 1970	195
	Die institutionalisierte Dominanz der Sozialdemokraten vor 1970	196
	Die Aufwertung des Verfassungsausschusses und der Untersuchungs- kommissionen	200
9.2	Das Festhalten am Ziel der Programmverwirklichung.....	205
	Die Positionen und die Ziele der sozialistischen Parteien	206
	Die Positionen der bürgerlichen Parteien und ihre strategische Motivation.....	208
	Die „bürgerliche Zusammenarbeit“, ihre Auswirkungen auf die Verfassungsreform und die späteren Entscheidungen über die staatliche Parteienfinanzierung	213
9.3	Diskurshoheit der Sozialdemokraten: Die Auseinandersetzung über die Korruption in der Politik	217
	Die Stigmatisierung der Unternehmensspenden	219
	Die Schwäche von Volks- und Rechtspartei als Folge der Stigmatisierung....	222
9.4	Zwischenfazit	227
10	Zunehmende Diskrepanz zwischen Parteizielen und Korruptionsdiskurs: Großbritannien	229
10.1	Konfrontation als natürlicher Aggregatzustand des Parteienwettbewerbs im Westminstermodell.....	230
	Einflusspunkte ohne Einfluss I: Die Reformvorschläge vor der Verabschiedung des Parteiengesetzes	232
	Ein einflussreicher Einflusspunkt: Die Vorarbeit des Neill-Komitees zum Parteiengesetz	235
	Einflusspunkte ohne Einfluss II: Die Reformvorschläge nach der Verabschiedung des Parteiengesetzes	236
10.2	Das Ende des Nachkriegskonsenses und das Scheitern der staatlichen Parteienfinanzierung	239
	Die Position und die Ziele der Konservativen.....	241
	Die Position Labours und ihre strategische Motivation.....	248
	Die Position der Liberaldemokraten und die Diskussion um eine Reform des Wahlrechts	254

10.3	Abkehr vom Prinzip des Voluntarismus in der Parteienfinanzierung? Der Diskurs über die Korruption in der britischen Politik.....	258
	Die Tradition des Voluntarismus und das Unbehagen an der staatlichen Parteienfinanzierung.....	258
	Der Wandel des Korruptionsdiskurses und die zunehmende Offenheit gegenüber einer staatlichen Parteienfinanzierung.....	262
10.4	Zwischenfazit.....	265
11	Die <i>cobabitation</i> und der intensivere Korruptionsdiskurs als Wendepunkt: Frankreich.....	269
11.1	Institutionelle Kooperationsanreize unter den Bedingungen der Bipolarisierung und des rationalisierten Parlamentarismus	272
	Vetopunkte I: Die Rolle der <i>cobabitation</i>	274
	Vetopunkte II: Die Rolle von Minderheitsregierung und Senat	277
	Die autonomen Entscheidungs- und die Einflusspunkte	280
11.2	Der nahezu unveränderte Primat der Stimmenmaximierung.....	283
	Der Primat der Stimmenmaximierung und die gescheiterte Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung in den 1970er Jahren.....	284
	Die Auseinandersetzung über das Wahlrecht.....	288
	Die Rolle der Entideologisierung.....	290
11.3	Medialer Druck und „Moralisierung des politischen Lebens“: Der Diskurs über die Korruption in der Politik.....	293
	Der Einfluss der Medien auf die Reform der Parteienfinanzierung.....	295
	Die Rolle des Topos der „Moralisierung des politischen Lebens“.....	299
11.4	Zwischenfazit	303
12	Fazit und Ausblick: Warum Parteienfinanzierungsregimes konvergieren.....	307
	Bibliographie.....	317

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 2.1	Die Finanzierungsmodi politischer Parteien	33
Tabelle 2.1	Parteimitglieder und staatliche Parteienfinanzierung in Westeuropa, 1960-1989.....	41
Tabelle 5.1	Die beiden idealtypischen Konstellationen, die potenziell zu Reformen der staatlichen Parteienfinanzierung führen.....	86
Tabelle 5.2	Vetospiele in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich.....	88
Tabelle 5.3	Häufigste Regierungstypen, 1945-1998.....	90
Tabelle 5.4	Modelle der Überwachung von Transparenzgebotsen	91
Tabelle 6.1	Format und Fragmentierung der im Parlament vertretenen Parteien, 1949-2006	95
Tabelle 6.2	Asymmetrie und Volatilität der im Parlament vertretenen Parteien, 1949-2006	102
Tabelle 6.3	Ideologische Distanzen der im Parlament vertretenen Parteien auf der Links-Rechts Achse, 1949-2005.....	107
Tabelle 7.1	Einnahmen der deutschen, schwedischen, britischen und französischen Parteien aus privaten und staatlichen Quellen, 1968-2004 (in Prozent).....	118
Tabelle 7.2	Transparenzvorschriften in der Parteienfinanzierung.....	131
Tabelle 7.3	Die Regeln der staatlichen Parteienfinanzierung.....	145
Tabelle 7.4	Staatsquote der schwedischen Parteien in 53 repräsentativen Kommunen, 1997/98 (in Prozent)	149
Tabelle 12.1	Der Einfluss der institutionellen Entscheidungspunkte, der Parteiziele und der Korruptionsdiskurse auf den Konsens der Parteien über ihre staatliche Finanzierung.....	308
Tabelle 12.2	Ideologische Distanzen der Parteien in 15 etablierten Demokratien auf der Links-Rechts Achse (1949-2005) und die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung.....	313

Abkürzungsverzeichnis

AJPS	<i>American Journal of Political Science</i>
APSR	<i>American Political Science Review</i>
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BHE	Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BJPS	<i>British Journal of Political Science</i>
Bt.-Drs.	Bundestagsdrucksache
BU	<i>Bankoutsrottet</i> , Bankausschuss
BUI	<i>British United Industrialists</i>
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
C	<i>Centerpartiet</i> , Zentrumspariei
CASC	<i>Constitutional Affairs Select Committee</i>
CDU	Christlich Demokratische Union
CMP	<i>Comparative Manifesto Project</i>
CNCCFP	<i>Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</i>
CSPL	<i>Committee on Standards in Public Life</i>
CSU	Christlich Soziale Union
CUP	<i>Cambridge University Press</i>
DM	Deutsche Mark
DN	<i>Dagens Nyheter</i>
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DPA	Deutsche Presseagentur
Ds	<i>Departementetsserien</i> (Veröffentlichungsreihe der Ministerien)
EJPR	<i>European Journal of Political Research</i>
ENPP	<i>Effective Number of Parliamentary Parties</i>
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FF	Französische Francs
FN	<i>Front national</i>
FP	<i>Folkpartiet liberalerna</i> , Volkspartei Liberale
GHT	<i>Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning</i>
GP	<i>Göteborgs-Posten</i>

GRECO	<i>Group of States against Corruption / Groupe d'Etats contre la Corruption</i>
HASC	<i>Home Affairs Select Committee</i>
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
IPPR	<i>Institute for Public Policy Research</i>
JfP	Jahrbuch für Politik
JO	<i>Journal officiel de la République Française</i>
KD	<i>Kristdemokraterna</i> , Christdemokraten
KvP	<i>Kvällsposten</i>
KU	<i>Konstitutionsutskottet</i> , Verfassungsausschuss
LO	<i>Landsorganisationen</i> , Gewerkschaftsdachorganisation
M	<i>Moderaterna</i> , Moderate
MP	<i>Miljöpartiet</i> , Umweltpartei
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OUP	<i>Oxford University Press</i>
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PS	<i>Parti socialiste</i>
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Quango	<i>quasi-autonomous non-governmental organisation</i>
RPF	<i>Rassemblement pour la peuple française</i>
RPR	<i>Rassemblement pour la République</i>
SAP	<i>Socialdemokratiska arbetarpartiet</i> , Sozialdemokratische Arbeiterpartei
SDP	<i>Social Democratic Party</i>
SDS	<i>Sydsvenska Dagbladet Snällposten</i>
SEK	Schwedische Kronen
SOU	<i>Statens offentliga utredningar</i> , staatliche öffentliche Untersuchungskommissionen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SV	Staatsbürgerliche Vereinigung
SvD	<i>Svenska Dagbladet</i>
SZ	Süddeutsche Zeitung
TI	<i>Transparency International</i>
TI-D	<i>Transparency International</i> Deutschland
UDF	<i>Union pour la démocratie française</i>
UDR	<i>Union des Démocrates pour la République</i>
UMP	<i>Union pour un mouvement populaire</i>
VPK	<i>Vänsterpartiet Kommunisterna</i> , Linkspartei Kommunisten
WKKE	Wahlkampfkostenerstattung
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft

1 Einleitung: Staatliche Parteienfinanzierung und die Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes

„Die Parteienfinanzierung durch den Staat ist so wenig zu verhindern wie der außereheliche Beischlaf“
(zitiert nach Schallies 1968)

Der Prozessbevollmächtigte der Deutschen Friedensunion und des Bundes der Deutschen, Heinrich Hannover, konnte gar nicht wissen, wie Recht er haben sollte, als er 1968 vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) diesen gewagten Vergleich anstellte. Eigentlich war es Hannover nur darum gegangen, für die von ihm vertretenen Kleinparteien zu erreichen, dass die Zugangshürde für die staatliche Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik abgesenkt würde. Damit sollte er schließlich auch Erfolg haben. Ganz nebenbei jedoch sagte Hannover den bemerkenswerten Siegeszug der staatlichen Parteienfinanzierung voraus, der 1968 noch keineswegs abzusehen war. Zu diesem Zeitpunkt verfügten neben Deutschland lediglich Länder wie Schweden, Uruguay (wo 1954 erstmals direkte staatliche Zuwendungen an Parteien eingeführt wurden) und Costa Rica über eine staatliche Parteienfinanzierung.

Heute jedoch können direkte staatliche Zuwendungen an Parteien als wichtigster Trend in der Parteienfinanzierung angesehen werden (Casas-Zamora 2005: 4). Diese Zuwendungen sind ein – oftmals essenzielles – Merkmal der Professionalisierung von Politik, die Jens Borchert treffend als notwendiges Ärgernis beschrieben hat (Borchert 2003a). Eine Untersuchung aller von der Nichtregierungsorganisation *Freedom House* als „frei“ oder „teilweise frei“ eingestuft 143 Länder ergab 2002, dass 84 (oder 59 Prozent) von ihnen direkte staatliche Zuwendungen an Parteien oder deren Kandidaten leisteten: „The principle of providing direct financial payments from the public treasury to parties and to candidates has become normal“ (Pinto-Duschinsky 2002: 78, Zitat 80). Unter den etablierten Demokratien ist die staatliche Parteienfinanzierung noch stärker verbreitet.

Die Regeln der Parteienfinanzierung sollen im Folgenden als das Regime der Parteienfinanzierung verstanden werden. Eine Konvergenz¹ von Parteienfinanzie-

¹ Konvergenz wird hier verstanden als „a process of ‚becoming‘ rather than a condition of ‚being‘ more alike. [...] In comparative research, therefore, the essential theoretical dimension is temporal rather

rungsregimes ist in zweierlei Hinsicht feststellbar: Zum einen setzte sich die staatliche Parteienfinanzierung immer mehr als Regelfall durch: „Once introduced, public subsidies are never subsequently abolished“ (Naßmacher 2003b: 33). Von 17 westeuropäischen Demokratien (den 15 EU-Staaten von 1995 plus der Schweiz und Norwegen) verfügen heute nur drei über keine nennenswerte staatliche Parteienfinanzierung: Großbritannien, die Schweiz und Luxemburg (Scarow 2006a: 626 f.). Zum anderen hat die staatliche Parteienfinanzierung auch immer umfangreicheren Transparenzpflichten den Weg bereitet, waren die Zuwendungen doch häufig „the carrot which goes along with less welcome transparency requirements“ (Scarow 2006a: 636). Von den genannten 17 westeuropäischen Ländern verfügten 2004 nur noch die Schweiz und Schweden über keinerlei Transparenzvorschriften (s. dazu etwa die Beiträge in Grant 2005). Auf diese Weise wurden Parteien mehr und mehr zu „public utilities“ (Biezen 2004).

Dieser auch in der politikwissenschaftlichen Debatte sehr bedeutende Prozess der „Etatisierung“ von Parteien (Landfried 1994)² wird maßgeblich durch die staatliche Parteienfinanzierung befördert. Dass die Zuwendungen der Transparenzpflicht in der Regel ursächlich vorangehen, lässt sich am Beispiel Großbritanniens zeigen: Als hier im Jahr 2000 eine bescheidene staatliche Parteienfinanzierung eingeführt wurde, wurde festgelegt, dass die Gelder weder für Routineaufgaben der Parteien noch für Wahlkämpfe ausgegeben werden sollten. Dies wiederum machte die Einführung von Transparenzvorschriften nötig (Neill 1998a: 93). Eine detaillierte empirische Studie von Karl-Heinz Naßmacher verdeutlicht, dass der Siegeszug der staatlichen Parteienfinanzierung nicht allein bedeutete, dass Zuwendungen in immer mehr Ländern eingeführt wurden, sondern auch, dass sie nach ihrer Einführung private Einnahmequellen der Parteien (wie etwa Mitgliedsbeiträge und Spenden) zusehends verdrängten: Während 1974 bei elf Parteien aus Deutschland, Italien, Schweden und Österreich noch zwei Spenden-, vier Beitrags- und fünf Subventionsparteien unterschieden werden konnten, finanzierten sich von den 1989 untersuchten zwölf Parteien nur noch zwei vornehmlich aus Beiträgen, alle anderen hingegen zuvorderst durch staatliche Zuwendungen (Naßmacher 1992: 484).

Da eine staatliche Parteienfinanzierung heute vielfach in dem Ruf steht, einen fairen Parteienwettbewerb zu gewährleisten (Biezen/Kopecký 2007: 238), lassen sich in jüngster Zeit auch auf der Ebene internationaler Antikorruptionsregimes Entwicklungen in Richtung einer Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes feststellen: Zum einen hat der Europarat eine Empfehlung zur Parteienfinanzierung abgegeben, in der staatliche Zuwendungen an Parteien ausdrücklich gutgeheißen werden (Europarat 2003; s.a. Biezen 2003b). Zum anderen hat sich im Rahmen des

than spatial“ (Bennett 1991: 219). Es geht also darum, dass Parteienfinanzierungsregimes einander im Zeitverlauf ähnlicher werden.

² Hier sei allein auf die Debatte über die Existenz von Kartellparteien verwiesen, auf die ich in Kapitel 2.3 näher eingehen werde.

Europarates eine Staatengruppe gegen Korruption (*Group of States against Corruption, GRECO*) gebildet, deren 43 Mitglieder sich seit Januar 2007 einer Evaluation ihrer Parteienfinanzierungsregimes unterziehen.³ Auch diese Suche nach einheitlichen *best practice*-Modellen befördert die Verbreitung der staatlichen Parteienfinanzierung.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht die Frage danach, wie dieser Siegeszug der staatlichen Parteienfinanzierung erklärt werden kann. Als staatliche Parteienfinanzierung gelten alle direkten Zuwendungen an politische Parteien sowohl mit oder auch ohne Zweckbindung. Die Frage nach den Ursachen für die Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung wurde schon früh aufgeworfen. Ein 1970 erschienener Aufsatz mit dem viel versprechenden Titel „Why Public Subsidies have become the major Source of Party Funds in West Germany, but not in Great Britain“ bot auf die von ihm aufgeworfene Frage allerdings bezeichnenderweise keine Antwort an. Uwe Schleth und Michael Pinto-Duschinsky (1970) verwiesen auf die Wirksamkeit der Ausgabenobergrenzen in Großbritannien, gingen jedoch nicht auf die nahe liegende Frage ein, warum man sich in Großbritannien für Ausgabenobergrenzen entschieden hatte und in Deutschland für eine staatliche Parteienfinanzierung. Die Frage nach den Ursachen für die Entwicklung von Parteienfinanzierungsregimes rückte erst in jüngster Zeit in den Blickpunkt der wissenschaftlichen Debatte (Scarrow 2004, Clift/Fisher 2004; 2005; Pelizzo 2004).

In dieser Untersuchung sollen etablierte Demokratien im Mittelpunkt des Interesses stehen. Diese sind heute paradoxerweise die Stiefkinder der Literatur zu Fragen der Parteienfinanzierung: Während der Teil der neueren *political finance*-Forschung, der sich der systematischen Aufarbeitung bisheriger Erfahrungen widmete, um sie für Institutionentransfers in neuen Demokratien nutzbar zu machen, teils beachtliche Ergebnisse hervorbrachte (z.B. Austin/Tjernström 2003; Biezen 2003a), wurden die Studien zu den etablierten Demokratien empirisch zwar immer detaillierter, blieben aber theoretisch wenig ertragreich (s.a. Scarrow 2004: 654). Eine Bibliographie Naßmachers (2001a) führte für den Zeitraum 1970 – 1999 zwar über 1.400 einschlägige Titel auf, allerdings fehlte es vor allem an systematischen, deduktiven und genuin vergleichenden Studien (Fisher/Eisenstadt 2004: 620; Casas-Zamora 2005: 2).

Bisherige Untersuchungen gingen in aller Regel der Frage nach, welche Folgen die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung hat. Nicht selten wurde den Parteien unterstellt, die Zuwendungen dienten der Selbstbedienung und der Abschottung von der Gesellschaft. Weil eine staatliche Parteienfinanzierung jedoch nicht unabhängig von anderen institutionellen, sozialstrukturellen und kulturellen Eigenschaften politischer Systeme betrachtet werden kann, ist es nachgerade unmöglich, allgemeine Folgen wie etwa die Abschottung oder Zentralisierung von

³ Mehr Informationen zu GRECO sowie der Fragebogen der dritten Evaluierungsrunde finden sich unter <http://www.coe.int/greco/>.

Parteien mit einem singulären Phänomen wie deren staatlicher Finanzierung in Verbindung zu bringen. Dies ist umso mehr der Fall, als viele der vermeintlichen Folgen der staatlichen Parteienfinanzierung auch in Ländern auftraten, in denen keine Zuwendungen an Parteien existierten (Detterbeck 2005: 186 f.). Hubert Sickinginger brachte dies auf die prägnante Formel, dass die staatliche Parteienfinanzierung eher eine abhängige Variable sei, also ihrerseits der Erklärung bedürfe (Sickinginger 1997: 324). Just um diese Erklärung soll es in der vorliegenden Untersuchung gehen. Sickingingers These, die staatliche Parteienfinanzierung hänge von der „gesamtgemeinschaftliche[n] Machtverteilung“ (ebd.) ab, hat allerdings den Nachteil, dass sich der Begriff der „gesamtgemeinschaftlichen Machtverteilung“ schwerlich operationalisieren lässt, die These also kaum überprüft werden kann. Hier soll die staatliche Parteienfinanzierung mit dem Wettbewerb der Parteien in Verbindung gebracht werden.

Der Zusammenhang zwischen staatlicher Parteienfinanzierung und politischem Wettbewerb

In dieser Untersuchung verfolge ich zwei grundlegende Ziele. Zum einen möchte ich auf der empirischen Ebene der bislang kaum erörterten Frage nach den Ursachen für die Entwicklung von Parteienfinanzierungsregimes anhand des zentralen Phänomens der staatlichen Parteienfinanzierung nachgehen. Zum anderen möchte ich auf der theoretischen Ebene Fragen der Parteienfinanzierung mit anderen Erkenntnissen vornehmlich der vergleichenden Politikwissenschaft in Beziehung setzen, um so die erwähnte Theorieferne dieses Forschungsfeldes zu überwinden. Dies soll vor allem durch die Erkenntnisse des so genannten neuen Institutionalismus (Peters 2005) geschehen. Die Einführung und Reform einer staatlichen Parteienfinanzierung soll hier weniger auf singuläre Ursachen – wie etwa die Teuerung von Wahlkämpfen – oder Kombinationen solch singulärer Phänomene zurückgeführt werden, sondern vielmehr auf das Entscheidungsverhalten der Parteien, anders formuliert: den politischen Wettbewerb. Ohne diese theoretische Einbettung wird es schwerlich möglich sein, die Entwicklung von Parteienfinanzierung multikausal zu erklären.

Warum staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, verstanden als das Interaktionsverhältnis von Parteien, miteinander verknüpft sind, ergibt sich aus der ersten zentralen Hypothese dieser Untersuchung: Ich gehe davon aus, dass die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung ebenso wie deren grundlegende Reform nur dann gelingt, wenn die Parteien darüber zu einem Konsens gelangen. Eine staatliche Parteienfinanzierung, so die zugrunde liegende Überlegung, stellt einen so zentralen Eingriff in den Wettbewerb der Parteien dar, dass alle relevanten Parteien deren Einführung und Reform zustimmen müssen. Zugebe-

nermaßen bedarf der Begriff des politischen Wettbewerbs der Parteien ebenso der Operationalisierung wie derjenige der gesamtgesellschaftlichen Machtverhältnisse. Dies soll hier mithilfe des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995b) geschehen. Dem akteurzentrierten Institutionalismus geht es um Interaktionsformen von Akteuren. Dank dieser Nähe zum als Interaktionsverhältnis verstandenen Parteienwettbewerb bietet sich der akteurzentrierte Institutionalismus an, um Variablen zu gewinnen, mit deren Hilfe sich die Neigung der Parteien, einen Konsens über ihre staatliche Finanzierung zu erreichen, ermitteln lässt.

Auf diese Weise ergibt sich die zweite zentrale Hypothese dieser Arbeit, der zufolge drei Variablen die Entscheidungsprozesse der Parteien über ihre Finanzierung und damit die Entwicklung von Parteienfinanzierungsregimes erklären:

1. Die institutionellen Entscheidungspunkte, die den Parteien bei ihren Entscheidungen über ihre staatliche Finanzierung zur Verfügung stehen: Es lassen sich Einfluss-, Veto- und autonome Entscheidungspunkte unterscheiden (Kaiser 2002a: 92-102);
2. Die jeweiligen Ziele, die die Parteien bei diesen Entscheidungen verfolgen: Dies sind Stimmenmaximierung, Programmverwirklichung und Regierungsteilhabe (Strøm 1990; Strøm/Müller 1999);
3. Der Verlauf der jeweiligen Diskurse (Schmidt/Radaelli 2004: 193-204) über die Korruption in der Politik: Die immer intensiver geführte Diskussion über Korruption hat maßgeblichen Einfluss auf die jeweiligen Situationen, in denen Entscheidungen über eine staatliche Parteienfinanzierung gefällt werden.

Die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung bzw. deren Reform wird umso wahrscheinlicher, (a) je mehr institutionelle Entscheidungspunkte den Parteien in einem Parteienfinanzierungsregime zur Verfügung stehen, (b) je geringer die Bedeutung des Ziels der Stimmenmaximierung für die Parteien ist und (c) je verbreiteter die Auffassung ist, staatliche Zuwendungen an Parteien könnten die Korruption in der Politik eindämmen. Diese Erklärungsfaktoren wirken nicht isoliert voneinander: Die höchste Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Einführung staatlicher Parteienfinanzierung dürfte dann bestehen, wenn sie gemeinsam auftreten. Eine Vielzahl an institutionellen Entscheidungspunkten, eine geringe Bedeutung des Ziels der Stimmenmaximierung und ein intensiver Korruptionsdiskurs sind somit hinreichende Bedingungen für die Einführung bzw. Reform der staatlichen Parteienfinanzierung, die notwendig an einen Konsens der Parteien gebunden ist. Dieser Konsens ist in der vorliegenden Untersuchung also eine endogene Variable, die sowohl unabhängig die staatliche Parteienfinanzierung erklärt als auch abhängig ist, d.h. ihrerseits der Operationalisierung bedarf.

Welche Kombinationen von Entscheidungspunkten, Parteizielen und Korruptionsdiskursen sollten nun besonders wahrscheinlich zu einem Konsens und damit zu Reformen von Parteienfinanzierungsregimes führen? Diese Frage ist alles andere

als trivial, stellt doch die Suche nach Kombinationen von hinreichenden Bedingungen die „preferred tactic for the study of causal complexity“ dar (Ragin 2000: 103). Ich gehe davon aus, dass zwei spezifische Kombinationen von Entscheidungspunkten, Zielen und Diskursen einen Konsens über die staatliche Parteienfinanzierung ergeben: Der Zusammenhang zwischen Institutionen und Parteizielen sollte so eng sein, dass diese in der Regel gemeinsam wirken, d.h. dass Parteien in politischen Systemen mit vielen Entscheidungspunkten bei Reformen ihrer Finanzierung nach Regierungsteilhabe oder Programmverwirklichung streben. Ist dies der Fall, so können Parteien unabhängig vom ohnehin von ihnen dominierten Diskurs über die Korruption in der Politik zu einem Konsens gelangen und eine staatliche Parteienfinanzierung einführen. Im umgekehrten Fall, wenn Parteien in politischen Systemen mit wenigen Entscheidungspunkten konfliktorientierte Strategien der Stimmenmaximierung verfolgen, sind diese allerdings, wie auszuführen sein wird, enger an den stärker von der Öffentlichkeit dominierten Diskurs gekoppelt, so dass allein (oder vornehmlich) dieser Diskurse die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung bedingen kann.

Die Vorteile einer solchen Erklärung für die Einführung bzw. Reform der staatlichen Parteienfinanzierung liegen auf der Hand. Auf diese Weise ließe sich die Reform von Parteienfinanzierungsregimes abstrakt und multikausal begründen. Dies wäre ein Schritt hin zu einer Theorie, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Parteienfinanzierungsregimes erklärt (und die es bislang noch nicht gibt, s. Naßmacher 2001b: 15). Zudem könnte so die beschriebene Theorieferne der Literatur zur Parteienfinanzierung und ihre mangelnde Vernetzung mit anderen Erkenntnissen der vergleichenden Politikwissenschaft überwunden werden. Einführung und Reform der staatlichen Parteienfinanzierung würden nicht nur deskriptiv, sondern auch theoretisch erfassbar und somit voraussagbar.

Am Beispiel der Einführung und Reform der staatlichen Parteienfinanzierung, abstrakt verstanden als Wandel eines Parteienfinanzierungsregimes, ließe sich auch einer zentralen Frage des neuen Institutionalismus nachgehen: inwiefern nämlich Institutionenwandel mehr ist als eine evolutionäre oder zufällige Entwicklung, sondern Ergebnis von bewussten Institutionenreformen (Kaiser 2002b: 273). In diesem Sinne versteht sich diese Untersuchung ebenso als Beitrag zum Thema Institutionenreform wie zur Parteienfinanzierung. Darüber hinaus handelt es sich um eine vergleichende *Policy*-Analyse: Wenn sich die Untersuchung von institutionellen Entscheidungspunkten, Zielen von Parteien und entscheidungsspezifischen Diskursen als hilfreich erweist, die Entwicklung von Parteienfinanzierungsregimes zu erklären, so sollte eine solches Forschungsdesign auch zur vergleichenden und multikausalen Analyse der Entwicklung anderer Politikfelder geeignet sein. Der Bereich der Parteienfinanzierung ist zur Erprobung eines solchen Ansatzes besonders gut geeignet, weil er sich vergleichsweise überschaubar darstellt. Letztlich sind die Parteien hier nicht nur Entscheidungsträger, sondern auch maßgebliche Betroffene

ihrer Entscheidungen. Der Kreis der Akteure ist also relativ begrenzt, was angesichts einer qualitativen Vierländerstudie ein bedeutender Vorteil ist.

Da es in dieser Untersuchung darum geht, einen Beitrag zur Theoriebildung zu leisten, muss die Fallauswahl in erster Linie möglichst verschiedene Parteienfinanzierungsregimes abdecken. Die Auswahl der Fälle bleibt grundsätzlich auf den Kreis der etablierten westeuropäischen Demokratien beschränkt, weil hier eine grundsätzliche Ähnlichkeit der politischen Systeme gegeben ist. In einem zweiten Schritt werden die Fälle auch danach ausgewählt, inwiefern sie sich hinsichtlich der gewählten unabhängigen Variablen (Entscheidungspunkte, Parteiziele, Korruptionsdiskurse) unterscheiden. Diese sekundäre Begründung der Fallauswahl steht unter Vorbehalt, denn die Ausprägung der unabhängigen Variablen im Bereich der Parteienfinanzierung ist a priori nicht mit Sicherheit feststellbar. Aus der a priori nicht zu ermittelnden Ausprägung der unabhängigen Variablen ergibt sich auch der qualitative Zugang der Untersuchung, macht sie doch eine Beschreibung der einzelnen Entscheidungsprozesse und der jeweiligen Wirkung der Entscheidungspunkte, Parteiziele und Korruptionsdiskurse unabdinglich. Um dennoch zu gewährleisten, dass die Untersuchung theoriegeleitet bleibt, greife ich auf das Konzept der „analytic narratives“ zurück (Bates et al. 1998; vgl. a. Hall 2003: 391). *Analytic narratives* streben danach, trotz „explicit and formal lines of reasoning“ (Bates et al. 1998: 12) bei der Analyse von Entscheidungsprozessen deren Kontext und Geschichte nicht zu vernachlässigen. Auf diese Weise lässt sich der deduktive Ansatz dieser Untersuchung mit dem Anspruch vereinbaren, die jeweiligen Entscheidungen über die staatliche Parteienfinanzierung in ihrer Vielschichtigkeit darzustellen.

Um den Einfluss eines Konsenses der Parteien auf die Einführung bzw. Reform der staatlichen Parteienfinanzierung (und den Einfluss der Entscheidungspunkte, Parteiziele und Korruptionsdiskurse auf diesen Konsens) besser analysieren zu können, beziehe ich auch negative Fälle (d.h. solche, in denen die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung scheiterte) in die Untersuchung mit ein. Auf diese Weise ist es möglich, diejenigen Faktoren zu isolieren, die die Entscheidungen zugunsten einer oder gegen eine staatliche Parteienfinanzierung maßgeblich beeinflusst haben. Deutschland bietet sich als Konvergenztyp moderner Parteienfinanzierungsregimes (Kofß 2008a) in besonderem Maße als Untersuchungsobjekt an. Hier existiert neben sanktionsbewehrten Transparenzvorschriften eine Vielzahl von staatlichen Zuwendungen wie etwa eine direkte staatliche Parteienfinanzierung nach Wählerstimmen, *matching funds* sowie Steuererleichterungen für Mitgliedsbeiträge und Spenden. Deutschland wird als ein Land untersucht, in dem sich Parteien sowohl aus privaten als auch aus staatlichen Mitteln finanzieren und in dem die Institutionen und die Korruptionsdiskurse potenziell eine wichtige Rolle für die Entwicklung des Parteienfinanzierungsregimes spielten.

Neben Deutschland sollen drei weitere Länder mit unterschiedlichen Finanzierungsmustern untersucht werden. In Schweden, dem zweiten positiven Fall, finan-

zieren sich die Parteien hauptsächlich aus staatlichen Mitteln. Hier wird unterstellt, dass dies vor allem auf deren Ziele zurückzuführen ist. Als negative Fälle, in denen die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung scheiterte, werden Großbritannien und Frankreich vor 1988 untersucht. In Großbritannien finanzieren sich die Parteien vornehmlich aus privaten Mitteln. Potenziell lässt sich dies mit ihren Zielen und dem institutionellen Kontext, in dem sie agieren, begründen. Frankreich stellt schließlich insofern einen besonderen Untersuchungsfall dar, als dass die Parteien sich lange weder durch private noch durch staatliche Mittel finanzierten, sondern vornehmlich aus illegalen Mitteln, also durch korrupte Praktiken. Dies galt allerdings nur bis zur Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung von 1988. Einen neueren Fall überwiegend illegaler Parteienfinanzierung im Kreis der etablierten Demokratien gibt es nicht. Im Falle Frankreichs soll auch nach den Gründen für die erfolgreiche Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung gefragt werden. Zu erwarten ist, dass diese vor allem auf den Korruptionsdiskurs zurückzuführen war.

Der Untersuchungszeitraum wird durch die Fragestellung festgelegt. Grundsätzlich sollen die einzelnen Länder vom Beginn der Debatten über die Einführung bzw. Reform der staatlichen Parteienfinanzierung an bis zu deren Ende analysiert werden. Die Reihenfolge, in der die Fälle behandelt werden, ergibt sich aus der zeitlichen Abfolge der Debatten über eine staatliche Parteienfinanzierung, die zuerst in Deutschland, dann in Schweden und Großbritannien und schließlich in Frankreich geführt wurden. Die erste Debatte über die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung setzte in Deutschland in den 1950er Jahren ein. Die wichtigsten Entscheidungen wurden in Deutschland 1967 (Verabschiedung des Parteiengesetzes) und 1993 (Umstellung von einer Wahlkampfkostenerstattung auf eine allgemeine staatliche Parteienfinanzierung) getroffen. 1983 und 1988 wurden mit Chancenausgleich und Sockelbetrag neue Formen der staatlichen Parteienfinanzierung eingeführt. In Schweden gab es vier wichtige Entscheidungen über staatliche Zuwendungen an Parteien: 1965 wurde eine staatliche Parteienfinanzierung auf nationaler Ebene eingeführt, 1969 auf kommunaler Ebene. 1972 wurde die staatliche Parteienfinanzierung auf der nationalen Ebene, 1991 die auf der kommunalen Ebene reformiert. In Großbritannien wurde über staatliche Zuwendungen an Parteien 1976 und seit den späten 1990er Jahren diskutiert, beim ersten Mal scheiterte deren Einführung, beim zweiten Mal wurde eine überaus bescheidene staatliche Finanzierung eingeführt (der so genannte Politikentwicklungsfonds). In Frankreich schließlich scheiterte die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung 1979/80 und gelang dann 1988. Neben der gescheiterten Einführung soll auch die von 1988 bis 1994 währende Reformphase untersucht werden, in der das Regime der staatlichen Parteienfinanzierung dreimal umgestaltet wurden.

Als Quellen, mit deren Hilfe die jeweiligen Entscheidungsverläufe nachgezeichnet werden sollen, dienen neben parlamentarischen Protokollen und den Berichten von Untersuchungskommissionen vornehmlich zeitgenössische Zeitungsbe-

richte der Qualitätspresse der jeweiligen Länder. Schweden stellt in dieser Hinsicht einen Sonderfall dar, da hier die Entstehung des Zeitungswesens und des Parteiensystems zusammenfielen, woraus sich ein hohes Maß an Parteipolitisierung der Presse ergab (Kronvall et al. 1971: 106). Aus diesem Grund betrachte ich im Falle Schwedens nicht allein die angesehenen Zeitungen, sondern berücksichtige auch deren parteipolitische Einstellung (s. Kapitel 11.1).

Aufbau der Untersuchung

Die Untersuchung besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil (Kapitel 2-5) sollen die konzeptionellen Grundlagen einer multikausalen und vergleichenden Analyse der Reform von Parteienfinanzierungsregimes geklärt werden. Im zweiten Teil (Kapitel 6 & 7) geht es darum, wichtige empirische Kontextinformationen über die untersuchten Parteiensysteme und Parteienfinanzierungsregimes zu liefern. Der dritte Teil (Kapitel 8-11) stellt das Kernstück der vorliegenden Untersuchung dar, hier werden die jeweiligen Entscheidungsprozesse über die staatliche Parteienfinanzierung in den vier Ländern analysiert.

In Kapitel 2 gilt es zunächst, zentrale Konzepte wie staatliche, private und illegale Parteienfinanzierung zu klären. Die staatliche Parteienfinanzierung als abhängige Variable führt zu einer ersten Begründung der Fallauswahl anhand der unterschiedlichen Einkommensstruktur der Parteien in den untersuchten Ländern. Daran schließen sich einige Ausführungen zur Logik dieses empirisch-qualitativen Vergleichs von vier Parteienfinanzierungsregimes an. Es folgt eine Analyse der (in der Literatur den größten Platz einnehmenden) Diskussion über den Einfluss der staatlichen Parteienfinanzierung auf Parteien und Parteiensysteme. Diese Analyse verdeutlicht zum einen, dass es schlechterdings unmöglich ist, die staatliche Parteienfinanzierung als unabhängige Variable anzusehen, also allein mit ihr komplexe Sachverhalte wie etwa den Wandel von Parteien und Parteiensystemen zu begründen. Zum anderen zeigt die Debatte über den Einfluss der staatlichen Parteienfinanzierung auf Parteien und Parteiensysteme, wie sehr Untersuchungen zu Fragen der Parteienfinanzierung auf konzeptionelle Schützenhilfe der vergleichenden Politikwissenschaft angewiesen sind. Die beiden folgenden Kapitel stützen sich deshalb auf neoinstitutionalistische Ansätze.

In Kapitel 3 wird die Literatur zu den Ursachen für die Einführung staatlicher Parteienfinanzierung mit Hilfe der drei gängigsten neoinstitutionalistischen Ansätze gegliedert. Diese Strukturierung anhand von *Rational Choice*-basierten Ansätzen, dem historischen und dem normativen Institutionalismus dient dazu, die wesentlichen Inhalte ebenso wie die Schwachpunkte der bisherigen Erklärungsversuche für die Einführung staatlicher Parteienfinanzierung zu identifizieren. In diesem Literaturüberblick sollen darüber hinaus die konzeptionellen Ursachen für diese Schwach-

punkte, anders formuliert: die Probleme der jeweiligen Spielarten des neuen Institutionalismus bei der Erklärung des Wandels von Institutionen, dargestellt werden.

Die in den beiden vorangegangenen Kapiteln herausgearbeiteten konzeptionellen Anforderungen an eine vergleichende und multikausale Analyse des Wandels von Parteienfinanzierungsregimes bilden dann die Folie für die Entwicklung der zugrunde liegenden Hypothesen in Kapitel 4. Hier gilt es zu erklären, warum ein Konsens der Parteien eine essenzielle Rolle für Reformen der staatlichen Parteienfinanzierung spielt und warum die Konsensneigung der Parteien zunimmt, wenn ihnen eine Vielzahl von institutionellen Entscheidungspunkten zur Verfügung steht, das Ziel der Stimmenmaximierung eine geringe Rolle spielt und ein intensiver Diskurs über die Korruption in der Politik geführt wird. Je nachdem, ob Parteien verhandeln oder kooperieren, kann zwischen einem fragilen und einem stabilen Konsens unterschieden werden. Die Bestimmungsfaktoren des Entscheidungsverhaltens der Parteien werden mit Hilfe des akteurzentrierten Institutionalismus bestimmt. Diese „Forschungsheuristik“ (Mayntz/Scharpf 1995b: 39) ist in besonderem Maße geeignet, die Analyse der hier gewählten Fragestellung konzeptionell anzuleiten und den teilweise problematischen Grundannahmen der anderen Spielarten des neuen Institutionalismus die Spitze zu nehmen. Der akteurzentrierte Institutionalismus führt das Entscheidungsverhalten von Akteuren auf den institutionellen Kontext, die Handlungsorientierungen der Akteure und die spezifische Handlungssituation zurück. Diese drei Variablen werden als institutionelle Entscheidungspunkte, strategische Ziele der Parteien und Diskurse über die Korruption in der Politik operationalisiert.

Am Ende des ersten Teils der Untersuchung steht ein Zwischenfazit (Kapitel 5), in dem zum einen das Verhältnis der Variablen zueinander näher erläutert werden soll. Anders formuliert geht es darum, die beiden bereits erwähnten Konstellationen von Entscheidungspunkten, Parteizielen und Korruptionsdiskursen näher zu begründen, die letztlich zur Einführung oder Reform einer staatlichen Parteienfinanzierung führen können. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Unterscheidung zwischen dem eher von den Akteuren selbst (also den Parteien) geführten koordinativen Diskurs und dem eher von der Öffentlichkeit geführten kommunikativen Diskurs (V. Schmidt 2002: 211 f.). Da der kommunikative Diskurs in zentralisierten politischen Systemen stärker ist, kann hier eine staatliche Parteienfinanzierung aufgrund des vergleichsweise einflussreicheren öffentlichen Druckes eingeführt werden, obwohl institutioneller Kontext und Ziele der Parteien dem eher entgegenstehen. Zusätzlich soll in Kapitel 5 die Fallauswahl anhand der zuvor gewonnenen unabhängigen Variablen begründet werden. Diese Begründung der Fallauswahl steht allerdings wie erwähnt unter einem Vorbehalt, da die Ausprägung der unabhängigen Variablen sich a priori nicht mit Sicherheit ermitteln lässt.

Im zweiten Teil der Untersuchung soll in die Eigenheiten der untersuchten Parteiensysteme (Kapitel 6) und der Parteienfinanzierungsregimes (Kapitel 7) einge-

führt werden. Im Mittelpunkt der Analyse der Parteiensysteme steht die Frage, ob zu den Zeitpunkten wichtiger Reformen (oder gescheiterter Reformvorhaben) der staatlichen Parteienfinanzierung ein Wandel maßgeblicher Eigenschaften der Parteiensysteme Deutschlands, Schwedens, Großbritanniens und Frankreichs feststellbar ist. Dazu werden deren Eigenschaften auf der elektoralen, parlamentarischen und gouvernementalen Ebene (die jeweils mit den Zielen der Stimmenmaximierung, der Programmverwirklichung und der Regierungsteilnahme korrespondieren) untersucht. Im Rahmen der Analyse der Parteienfinanzierungsregimes soll die Entwicklung der drei wichtigsten Einnahmeformen der Parteien nachgezeichnet werden. Dabei handelt es sich um private Mittel, illegale Mittel (im Zusammenhang mit denen auch auf die Transparenzregeln einzugehen sein wird) sowie vor allem die staatliche Parteienfinanzierung.

Den dritten Teil der Untersuchung bilden dann die Analysen der jeweiligen Entscheidungsprozesse über die staatliche Parteienfinanzierung in den untersuchten Ländern. Im Mittelpunkt steht die Überprüfung der hier zugrunde liegenden Hypothesen. Anders formuliert geht es um die Frage, ob ein Konsens der Parteien tatsächlich die notwendige Bedingung für die Einführung bzw. Reform der staatlichen Parteienfinanzierung war und auf welche Kombinationen von institutionellen Entscheidungspunkten, Zielen von Parteien und Korruptionsdiskursen dies zurückzuführen ist. Um die vielschichtigen Beziehungen zwischen den drei unabhängigen Variablen (und eventuell weitere, a priori nicht berücksichtigte unabhängige Variablen) nicht aus dem Blick zu verlieren, ist dieser Teil der Untersuchung in vier Fallkapitel gegliedert, ganz wie es das Konzept der *analytic narratives* nahe legt. Die Kapitel zu den einzelnen Ländern folgen dem gleichen Muster. Eingangs wird zunächst skizziert, ob im Falle Deutschlands und Schwedens (und ab 1988 auch Frankreichs) bereits die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse bei den wichtigsten (parlamentarischen) Entscheidungen über die staatliche Parteienfinanzierung auf einen Konsens schließen lassen. Für Großbritannien und Frankreich vor 1988 wird zu fragen sein, wie viel Unterstützung die gescheiterten Anträge zur Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung fanden. Es folgen jeweils drei Abschnitte, in denen systematisch der Einfluss der institutionellen Entscheidungspunkte, der jeweiligen Ziele der Parteien und der Korruptionsdiskurse auf das Entscheidungsverhalten der Parteien analysiert wird. Erst auf dieser Basis wird abschließend ermittelt, ob jeweils ein Konsens erreicht wurde und ob das jeweilige Entscheidungsverhalten systematisch erklärt werden kann.

Die Analysen der Entscheidungsprozesse in Deutschland, Schweden Großbritannien und Frankreich zeigen, dass ein Konsens der Parteien in der Tat die notwendige Bedingung für die Einführung bzw. Reform der staatlichen Parteienfinanzierung ist und dass die hier gewählten Variablen die jeweiligen Entscheidungen erklären können. In Deutschland (Kapitel 8) gelangten die Parteien früh zu einem stabilen Konsens über ihre staatliche Finanzierung. Sowohl ihre Ziele und der insti-

tutionelle Kontext, in dem sie agierten, als auch der vornehmlich koordinative Diskurs über die Korruption in der Politik hatten daran ihren Anteil. In Schweden (Kapitel 9) war es vor allem die Verfassungsreform von 1970, also ein institutioneller Faktor, der die Stabilisierung des Konsenses der Parteien über ihre staatliche Finanzierung beförderte. Daneben wirkten jedoch auch die Ziele der Parteien und der stark von den Sozialdemokraten dominierte Korruptionsdiskurs im erwarteten Sinne. In Großbritannien (Kapitel 10) standen nicht allein die Institutionen des politischen Systems, sondern auch die Ziele der Parteien der Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung entgegen. Allerdings geht von dem wie erwartet eher kommunikativen Diskurs über die Korruption in der Politik ein zusehends stärkerer Druck auf die Parteien aus, eine staatliche Parteienfinanzierung einzuführen. In Frankreich (Kapitel 11) wirkten lange Zeit, ähnlich wie in Großbritannien, die Institutionen einem Konsens der Parteien über ihre staatliche Finanzierung entgegen. Damit hing eng zusammen, dass die Parteien selbst auch kein Interesse an einem solchen Konsens hatten. Zu Beginn der 1980er Jahre setzte jedoch zunächst ein kommunikativer und dann auch ein koordinativer Korruptionsdiskurs ein, in dessen Verlauf staatliche Zuwendungen an politische Parteien zusehends als wünschenswerte Alternative zur vorherrschenden illegalen Parteienfinanzierung angesehen wurden. Die *cobabitation* zwischen dem sozialistischen Präsidenten François Mitterrand und seinem gaullistischen Premierminister Jacques Chirac erleichterte dann ab 1986 zusätzlich den Konsens der französischen Parteien über die staatlichen Zuwendungen.

Zum Schluss dieser Untersuchung werde ich näher auf das Verhältnis der einzelnen Variablen zueinander und zur Stabilität des jeweils erreichten Konsenses über die staatliche Parteienfinanzierung sowie die relative Bedeutung der Variablen in den untersuchten Ländern eingehen (Kapitel 12). Außerdem soll in zweifacher Hinsicht über die Grenzen der vorliegenden Untersuchung hinausgeblickt werden: Erstens möchte ich vor dem Hintergrund der Erkenntnisse dieser Arbeit darüber spekulieren, inwiefern der „British exceptionalism“ (Fisher 2007) im einzigen hier untersuchten Land, in dem bis heute keine signifikante staatliche Parteienfinanzierung eingeführt wurde, bald an sein Ende kommen könnte. Zweitens werde ich der Frage nachgehen, inwiefern die Erkenntnisse dieser Untersuchung auch auf andere Länder zutreffen könnten. Zwar kann dieser qualitative Vergleich von der – zumindest relativ gesehen – kleinen Zahl von vier Fällen grundsätzlich keinen Anspruch auf Generalisierbarkeit erheben. Allerdings ist es durchaus möglich, zu der begründeten Annahme zu gelangen, dass auch in den anderen eingangs erwähnten westeuropäischen Demokratien die staatliche Parteienfinanzierung von den in der vorliegenden Untersuchung entwickelten Bedingungen abhängt.

Teil 1

Konzeptionelle Grundlagen

2 Die vergleichende Analyse von Parteienfinanzierungsregimes

Wie können Parteienfinanzierungsregimes vergleichend analysiert werden? Diese Frage steht im Mittelpunkt des folgenden Kapitels. Zunächst sollen dazu der Begriff des Parteienfinanzierungsregimes sowie die verschiedenen Einnahmearten von Parteien (staatliche, private und illegale Mittel) näher erläutert werden (Kapitel 2.1). Aus dem Verhältnis der verschiedenen Einnahmearten zueinander ergibt sich auch die Auswahl der Vergleichsfälle. Dieser Zugang, der eine kleine Zahl von Fällen primär über die Unterschiede zwischen Parteienfinanzierungsregimes, also die abhängige Variable, auswählt und qualitativ zu vergleichen sucht, soll in den sich anschließenden methodologischen Ausführungen thematisiert werden (Kapitel 2.2). Den Abschluss des Kapitels bildet ein Ausblick auf den häufig postulierten, doch kaum beweisbaren Zusammenhang zwischen dem Wandel von Parteienfinanzierungsregimes und Parteiensystemen (Kapitel 2.3).

2.1 Ausprägungen von Parteienfinanzierungsregimes als erstes Kriterium der Fallauswahl

Der Begriff des Parteienfinanzierungsregimes lehnt sich an den von André Kaiser geprägten Begriff des „institutionellen Regimes“ (2002a: 70) an. Zwar wurde er auch in der Literatur zur Parteienfinanzierung bereits verwendet (z.B. Clift/Fisher 2004; 2005), dort allerdings noch nicht näher definiert. Als Begriff der vergleichenden Politikwissenschaft hat Kaiser (1997; 1998; 2002a) institutionelle Regimes in unverkennbarer Abgrenzung zu Lijpharts (1984; 1999) Gegenüberstellung von Mehrheits- und Konsensdemokratien – dem bislang einflussreichsten Versuch, politische Systeme zu typologisieren – entwickelt. Ein institutionelles Regime umfasst alle formellen und informellen Regeln eines Politikbereiches, in diesem Fall

dem der Parteienfinanzierung.¹ Parteienfinanzierungsregimes regeln insbesondere drei Sachverhalte (Casas-Zamora 2005: 17): Erstens die legitimen Einkommensarten der Parteien, zweitens die der legitimen Ausgaben der Parteien und drittens das Ausmaß, in dem Parteien über ihre Einnahmen und Ausgaben Rechenschaft ablegen müssen. Institutionelle Regimes sind „das Objekt beständiger Änderungsbestrebungen“ (Kaiser 2002a: 424). Just um diese soll es hier auch gehen. Abstrakt formuliert steht in dieser Untersuchung der Wandel von Institutionen, konkret der Wandel von Parteienfinanzierungsregimes, im Mittelpunkt. Die Einführung und Reform der staatlichen Parteienfinanzierung ist ein zentraler Motor dieses Wandels. Daneben wären z.B. die Einführung von Ausgabenobergrenzen für Parteien bei Wahlkämpfen, das Verbot bestimmter Einnahmeformen (z.B. Großspenden ab einem bestimmten Betrag) oder die Einführung respektive Verschärfung von Transparenzregeln in der Parteienfinanzierung denkbare Reformen, die ebenfalls den Wandel von Parteienfinanzierungsregimes vorantreiben könnten.

Wie lassen sich nun Parteienfinanzierungsregimes vergleichen? Da hier die staatliche Finanzierung der Parteien im Mittelpunkt steht, liegt es nahe, verschiedene Formen der Parteienfinanzierung nach der Herkunft der Gelder zu unterscheiden, um so zu verschiedenen Parteienfinanzierungsregimes zu gelangen, die dann miteinander verglichen werden können. Dazu werden im Folgenden die beiden maßgeblichen Formen der Parteienfinanzierung, private und staatliche Gelder, mit ihrem relativen Anteil am Gesamteinkommen der Parteien in Beziehung gesetzt. Zu diesem Zweck muss zunächst definiert werden, was als staatliche und was als private Parteienfinanzierung gelten soll. Letztlich lässt sich dies, insbesondere die Definition dessen, was als staatliche Parteienfinanzierung angesehen werden kann, nur nach der Prüfung des Einzelfalls vornehmen (Boyken 1998: 24; Scarrow 2006a: 623 f.). Grundsätzlich lassen sich folgende Unterscheidungen treffen:

1. Als private Parteienfinanzierung sollen in erster Linie Mitgliedsbeiträge sowie legale Spenden von privaten und ggf. juristischen Personen an Parteien und ihre Kandidaten gelten. Zu unterscheiden sind hierbei, je nach Höhe der Zuwendungen, Groß- und Kleinspenden und ferner, je nach Herkunft, Einzel- und institutionelle Spenden (von Unternehmen bzw. Gewerkschaften) sowie Einnahmen aus Vermögen, Veranstaltungen, Lotterien etc. Daneben existieren private geldwerte Leistungen wie die Bereitstellung von Veranstaltungsräumen,

¹ Der Begriff des institutionellen Regimes wird also nicht analog zu dem des politischen Systems verwendet, vielmehr gibt es in jedem politischen System eine Fülle von institutionellen Regimes, die in unterschiedlichen Politikbereichen wirken (Kaiser 2002a: 92). Damit wird – im Gegensatz zu klassischen Vorstellungen über die Institutionen politischer Systeme – auch keine generelle Hierarchie der Institutionen unterstellt, vielmehr kann im Einzelfall geprüft werden, welche Institution in welchem Land und in welcher Entscheidungssituation von besonderer Bedeutung ist.

Büros oder Bürokräften an Parteien. Diese sollen jedoch nicht berücksichtigt werden, da sie schwer quantifizierbar sind.

2. Staatliche Mittel umfassen im Folgenden alle direkten öffentlichen Zuwendungen, d.h. sowohl nicht zweckgebundene Zahlungen für laufende Kosten aller Art als auch zweckgebundene wie Wahlkampfkostenerstattungen. Im Falle Frankreichs sollen dazu auch die öffentlichen Beihilfen für die Kandidaten der Nationalversammlungs- und Präsidentschaftswahlen gezählt werden, weil in Frankreich die staatlichen Zuwendungen an die Kandidaten die vormals wichtigen Zahlungen der Parteien faktisch ersetzt haben bzw. als Erstattung für indirekte Zahlungen der Parteien (die sich ihrerseits überwiegend staatlich finanzieren) geleistet werden (Schurig 2006: 100-7; 116 f.).

Indirekte Zuwendungen sollen hier nicht als staatliche Parteienfinanzierung gelten. Alle Zahlungen, die indirekt den Parteien zugute kommen (können), werden im Folgenden als Formen der staatlichen Politikfinanzierung (die als Oberbegriff der Parteienfinanzierung zu verstehen ist) angesehen. Als staatliche Parteienfinanzierung gelten hier nur die direkten Zuwendungen an Parteien. Zu den indirekten Zuwendungen zählen zunächst die Zahlungen an die Parlamentsfraktionen der Parteien, deren Einordnung umstritten ist.² Sowohl in Schweden als auch in Großbritannien werden die Zuwendungen an die Fraktionen als Teil der staatlichen Parteienfinanzierung angesehen und auch als solche ausgewiesen. Auch für Deutschland lässt sich die rechtliche Trennung von Parteien und Fraktionen in Fragen ihrer Finanzierung faktisch schwerlich aufrechterhalten (Ebbighausen et al. 1996: 225-34; Drysch 1998: 253). Wenn diese spezifischen Zuwendungen dennoch nicht als staatliche Parteienfinanzierung angesehen werden sollen, dann zunächst deshalb, weil sie oftmals der Kontrolle der Parteizentralen entzogen sind. Noch schwerer wiegt freilich, dass die zweckgebundenen Zuwendungen im Gegensatz zu den hier im Mittelpunkt stehenden unspezifischen Zahlungen nicht umstritten sind. Offensichtlich herrscht in der öffentlichen Debatte weitgehende Übereinstimmung darüber, dass die zweckgebundenen direkten Zuwendungen an Parteien legitim sind (Casas-Zamora 2005: 29). Dies ist bei der direkten staatlichen Parteienfinanzierung ohne Zweckbindung nicht der Fall, was diese zum ungleich interessanteren Studienobjekt werden lässt. Darüber hinaus existieren öffentliche Zuwendungen an Parlamentsfraktionen in allen etablierten europäischen Demokratien. Die Grundfrage dieser Untersuchung, warum die direkte staatliche Parteienfinanzierung in einigen Ländern eingeführt wurde und in anderen nicht, läuft im Falle der Fraktionen schlicht ins Leere.

² Während Klaus von Beyme hier von parteifremden „Kosten des Parlamentarismus“ (1993: 177) spricht, argumentieren Richard Katz und Peter Mair, dass die Fraktionsfinanzierung heute in zunehmendem Maße den Parteien zugute kommt (2002).

Analog zu den Zuwendungen an die Parlamentsfraktionen sollen auch andere indirekte Subventionen unberücksichtigt bleiben. Die supranationale Ebene (EU) soll deshalb ebenfalls nicht berücksichtigt werden. Ebenso wenig werden die Zuwendungen an parteinahe Institutionen – etwa Jugendorganisationen oder die vor allem in Deutschland bedeutenden parteinahen Stiftungen – als staatliche Parteienfinanzierung angesehen. Die deutschen Stiftungen erfüllen heute nahezu ausschließlich parteifremde Aufgaben (Lösche 1984: 77 f.; Kaltefleiter/Naßmacher 1992: 144; Beyme 2000: 140; anders Ebbighausen 1996 et al.: 255-65). Analog dazu sollen auch die Zuwendungen an die schwedische Parteipresse ab 1969 nicht als staatliche Parteienfinanzierung angesehen werden. Eine weitere, ebenfalls unberücksichtigt bleibende indirekte Form der staatlichen Parteienfinanzierung ist die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden. Weiterhin bleiben indirekte, geldwerte Zuwendungen an Parteien unberücksichtigt. Die wichtigste staatliche geldwerte Leistung ist der kostenlose Zugang zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dieser existiert indes in allen hier zu untersuchenden Ländern – faktisch sogar in allen etablierten Demokratien außer den USA (Naßmacher 2003a: 9 f.) –, weshalb darauf nicht gesondert eingegangen werden soll.

3. Da als private und staatliche Parteienfinanzierung nur diejenigen Mittel definiert werden, die legal an Parteien fließen, ergibt sich logisch eine dritte Form der Parteienfinanzierung, die illegalen Zuwendungen. Als illegale Parteienfinanzierung wird jede Form von Korruption in der Politik im Zusammenhang mit Parteien definiert, d.h. Zuwendungen an Parteien und ihre Repräsentanten mit dem Ziel der Vorteilserringung oder Kostenvermeidung (Rose-Ackerman 1999: 9). Die Illegalität der Zuwendungen ist essenzieller Bestandteil der Korruption in der Politik (Landfried 1994: 174). Parteien sind deshalb besonders korruptionsanfällig, weil sie eine zentrale Möglichkeit zur Einflussnahme auf die politische Machtverteilung bieten (Pelinka 1981: 265). Faktisch ist der Übergang zwischen privater und illegaler Parteienfinanzierung nicht so einfach zu bestimmen, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Wann immer eine Spende dazu dient, Türen zu öffnen (*toll-gating*), oder als Gegenleistung beispielsweise für staatliche Aufträge (*kickbacks*) geleistet wird, ist die Grenze zur Korruption überschritten (Paltiel 1981: 151). Michael Pinto-Duschinsky benennt vier korrupte Praktiken in der Politik: Erstens Zuwendungen an Parteien oder Kandidaten, die bestehende Regelungen umgehen, zweitens den Einsatz von auf korrupte Weise erworbenen Einnahmen für Parteizwecke, drittens den ungesetzlichen Einsatz von staatlichen Ressourcen für Parteizwecke und schließlich den Einsatz von Ressourcen für ungesetzliche Zwecke, z.B. Stimmenkauf (Pinto-Duschinsky 2002: 70-2). Wann immer diese Praktiken zugunsten von Parteien eingesetzt werden, handelt es sich um einen Fall illegaler Parteienfinanzierung.