Michael Koß (Oxford)

Die Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes in Westeuropa: Ein Erklärungsversuch

In jüngster Zeit konvergieren die Parteienfinanzierungsregimes verschiedener Länder in zweierlei Hinsicht: Zum einen setzen sich staatliche Zuwendungen an die außerparlamentarischen Organisationen der Parteien immer mehr als wichtige Einnahmequelle durch, zum anderen müssen die Parteien immer detaillierter Rechenschaft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel ablegen. Um diese Entwicklung zu erklären, werden drei Hypothesen vorgestellt und überprüft. Basierend auf den Annahmen des akteurzentrierten Institutionalismus wird davon ausgegangen, dass Parteienfinanzierungsregimes durch drei Variable bestimmt werden: Erstens die institutionellen Entscheidungspunkte, zweitens die Ziele der Parteien und drittens den Diskurs über die Korruption in der Politik. Änderungen von Parteienfinanzierungsregimes werden danach umso wahrscheinlicher, je mehr institutionelle Entscheidungspunkte den Parteien in einem Parteienfinanzierungsregime zur Verfügung stehen, je geringer die Bedeutung der Stimmenmaximierung für die Parteien ist und je intensiver der Diskurs über die Korruption in der Politik geführt wird. Diese drei Hypothesen können am Beispiel Deutschlands, Schwedens und Großbritanniens bestätigt werden. Die Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes wird so erklärbar als Folge einer Tendenz zur Einhegung des Parteienwettbewerbs.

Keywords: *Politische Parteien, Parteienfinanzierung, Konvergenz, institutionelle Entscheidungspunkte, Parteiziele, Korruptionsdiskurse*
political parties, party funding, convergence, institutional veto points, party goals, discourses on political corruption

1. Der (notwendige) Perspektivwechsel der Forschung zur Parteienfinanzierung

Zumindest was den Kreis der etablierten Demokratien anbelangt, schien die Forschung zu Fragen der Parteienfinanzierung in den letzten Jahren dem Mark Twain zugeschriebenen Diktum „Als wir das Ziel aus den Augen verloren, verdoppelten wir die Anstrengungen“ zu folgen.[1] 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), waren die Studien zu den etablierten Demokratien empirisch zwar immer detaillierter, theoretisch aber wenig ertragreich: Im Mittelpunkt standen die Beschreibung internationaler Trends der Ausgaben- und Kostenentwicklung sowie der Ausdehnung der Parteiapparate (z.B. Naßmacher 1993, 2002). Drei Hypothesen wurden kontrovers diskutiert: Die Erstarrungs-, die Entfremdungs- und die Oligarchiethese (dazu Naßmacher 2000, 458f.). Der Erstarrungsthese zufolge begünstigte eine staatliche Parteienfinanzierung einseitig die etablierten Parteien und schottete sie gegenüber neuen Parteien ab (Alexander 1989, 14, 19). Die Entfremdungsthese postulierte eine Abschottung

der Parteieliten von den einfachen Mitgliedern, weil das finanzielle und ideelle Engagement letzterer keine Rolle mehr spielte (Landfried 1994, 293ff.). Der Oligarchiethese zufolge privilegierten die öffentlichen Zuwendungen einseitig den hauptamtlichen Apparat in den Parteizentralen und in den Parlamenten, was letztlich zu einer Kartellisierung des Parteienwettbewerbs führte (Katz/Mair 1995). All diese Thesen sind jedoch letztlich kaum haltbar, weil die Folgen von Reformen der Parteienfinanzierung schlichtweg nicht isoliert von der Wirkung anderer Merkmale von politischen Systemen analysiert werden können (Pierre et al. 2000). Abstrakt formuliert sah sich der Mainstream der Literatur zur Parteienfinanzierung mit zwei Problemen konfrontiert: Die Erkenntnisse vor allem der Wahl- und Parteiensystemforschung wurden erstens kaum in Beziehung zu den Regeln der Parteienfinanzierung gesetzt (Fisher/Eisenstadt 2004, 620). Bezeichnenderweise wird das Stichwort „*party finance*" im jüngst erschienen „*Handbook of Party Politics*" (Katz/Crotty 2006) außer in einem einschlägigen Artikel (Naßmacher 2006) nur an einer einzigen Stelle erwähnt. Diese Theorieferne führte dazu, dass zweitens der Einfluss von Parteienfinanzierungsregimes überschätzt wurde (Casas-Zamora 2005, 3).

Als fruchtbarer Ausweg aus diesem Dilemma erwies sich der systematische Vergleich von Parteienfinanzierungsregimes (Naßmacher 2001a). Unklar blieben jedoch die Ursachen für deren unterschiedliche Entwicklung (Naßmacher 2001b, 17). Dieser Frage wurde erst in jüngster Zeit nachgegangen (z.B. Scarrow 2004; Clift/Fisher 2004). An diese Versuche knüpft der vorliegende Beitrag an. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach den Ursachen für die zunehmende Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes. Diese Konvergenz, die vor allem auf die steigende Bedeutung von staatlichen Zuwendungen und Transparenzvorschriften in der Parteienfinanzierung zurückgeht, soll im zweiten Teil dieses Beitrags kurz dargestellt werden. Im dritten Abschnitt gilt es, die Hypothesen dieses Beitrages näher zu erläutern, also zu zeigen, warum Änderungen von Parteienfinanzierungsregimes umso wahrscheinlicher werden, je mehr institutionelle Entscheidungspunkte den Parteien in einem Parteienfinanzierungsregime zur Verfügung stehen, je geringer die Bedeutung der Stimmenmaximierung für die Parteien ist und je intensiver der Diskurs über die Korruption in der Politik geführt wird. Dies soll abschließend am Beispiel von Deutschland, Schweden und Großbritannien, dreier Länder, die sich hinsichtlich ihrer Parteienfinanzierungsregimes noch immer deutlich unterscheiden, überprüft werden. Auf diese Weise ließe sich zeigen, dass die Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes abstrakt und multikausal begründet werden kann.

2. Die Konvergenz der Parteienfinanzierungsregimes in Westeuropa

Der Begriff des Parteienfinanzierungsregimes wird hier in Anlehnung an den Begriff des „institutionellen Regimes" (Kaiser 2002, 70) definiert als Gesamtheit der formellen und informellen Regeln der Parteienfinanzierung in einem Land. Parteienfinanzierungsregimes umfassen insbesondere drei Sachverhalte (Casas-Zamora 2005, 17): Die Regulierung erstens der legitimen Einkommensarten der Parteien, zweitens der legitimen Ausgaben der Parteien und drittens des Ausmaßes, in dem Parteien über ihre Einnahmen und Ausgaben Rechenschaft ablegen müssen. Der Begriff der Konvergenz impliziert nicht, dass Parteienfinanzierungsregimes verschiedener Ländern im Zeitverlauf identisch würden. 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 than spatial" (Bennett 1991, 219). Es geht also allein darum, dass Parteienfinanzierungsregimes einander im Zeitverlauf ähnlicher werden.

Dies ist vor allem in zweierlei Hinsicht der Fall: Zum einen setzte sich die staatliche Parteienfinanzierung[2] immer mehr als Regelfall durch: „Once introduced, public subsidies are never subsequently abolished" (Naßmacher 2003, 33). Von 17 westeuropäischen Ländern (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 (Scarrow 2006, 626f.). Zum anderen hat die staatliche Parteienfinanzierung nicht allein den Einfluss privater Einnahmequellen (wie Spenden und Mitgliedsbeiträge) zurückgedrängt,[3] sondern auch immer umfangreicheren Transparenzpflichten den Weg bereitet, waren die Zuwendungen doch häufig „the carrot which goes along with less welcome transparency requirements" (Scarrow 2006, 636). Auf diese Weise wurden Parteien mehr und mehr zu „public utilities" (Biezen 2004).

In jüngster Zeit lassen sich auch auf der Ebene internationaler Antikorruptionsregime Entwicklungen in Richtung einer Konvergenz der Parteienfinanzierungsregimes feststellen: Zum einen hat der Europarat eine Empfehlung zur Parteienfinanzierung abgegeben, die eine staatliche Parteienfinanzierung empfiehlt und Standards für Transparenzvorschriften festlegt (Europarat 2003). Zum anderen hat sich im Rahmen des Europarates eine Staatengruppe gegen Korruption (*Group of States against Corruption*, GRECO) gebildet, deren 43 Mitglieder sich seit Januar 2007 einer Evaluation ihrer Parteienfinanzierungsregimes unterziehen.[4] Diese Entwicklungen auf der internationalen Ebene sind einerseits Indikatoren für einen intensiveren Korruptionsdiskurs (dessen Bedeutung an späterer Stelle näher zu erörtern sein wird) und andererseits der Suche nach einheitlichen *best practice* Modellen. Auch wenn diese Suche sich bislang nur zu *soft law* verdichtet hat, verfügen heute unter den genannten 17 westeuropäischen Demokratien nur noch die Schweiz und Schweden über keinerlei Transparenzvorschriften (s. dazu etwa die Beiträge in Grant 2005). Mit Deutschland, Schweden und Großbritannien werden hier im Folgenden die Parteienfinanzierungsregimes von drei etablierten westeuropäischen Demokratien analysiert, die sich im Sinne des *most different systems design* (Przeworski/Teune 1970, 34ff.) hinsichtlich der beiden hier genannten Konvergenzkriterien, also der staatlichen Parteienfinanzierung und der Transparenzvorschriften, zwar angenähert haben, aber noch immer deutlicher unterscheiden als diejenigen anderer westeuropäischer Länder. Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht dabei weniger die Frage, wie weit die postulierte Konvergenz vorangeschritten ist als vielmehr die Suche nach deren Ursachen.

Tabelle 1 zeigt die Bedeutung der verschiedenen Finanzierungsformen in den hier untersuchten Ländern im Zeitverlauf. Zu beachten ist dabei, dass die Angaben sich für Deutschland und Großbritannien ab 2000 auf die Gesamtparteien, für Schweden und Großbritannien vor 2000 hingegen allein auf die nationalen Parteiorganisationen beziehen. In Deutschland spielen Mitgliedsbeiträge die vergleichsweise wichtigste Rolle, sie kommen (ebenso wie die staatlichen Zuwendungen) durchschnittlich für ein Drittel der Einnahmen der Parteien auf. Die Bedeutung der Spenden ist in Deutschland rückläufig. Seit 1959 erhalten die Parteien direkte staatliche Zuwendungen, die seit 1994 an die Zahl der Stimmen bei Bundes- und Landtagswahlen sowie an die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden bis 3.300 Euro gekoppelt sind. Letztgenannte Einnahmen sind zudem steuerlich absetzbar (Boyken 1998, 276ff., 324ff.). In Schweden hat die staatliche Parteienfinanzierung Mitgliedsbeiträge und Spenden nahezu substituiert. Die Parteien erhalten seit 1965 auf der nationalen und seit 1969 auch auf der regionalen und lokalen Ebene direkte staatliche Zuwendungen, die sich nach ihrem Stimmenanteil richten (Gidlund 1991, 17f., 30). Die Einkommensstruktur der britischen Parteien ist gleichsam komplementär zu der der schwedischen Parteien. Hier finanzieren sich die Parteien ganz überwiegend durch Spen-

den. Staatliche Zuwendungen beschränken sich auf einen 2000 im Rahmen des *Political Parties, Elections and Referendums Act* (PPERA) eingeführten Politikentwicklungsfonds, der die Parteien bei ihrer Programmarbeit unterstützen soll (Webb 2001, 317). Dominieren heute Einnahmen aus Großspenden vermögender Einzelpersonen, so machten bis in die 1990er Jahre institutionelle Spenden von Gewerkschaften (an Labour) und Unternehmen (an die Konservativen) den Löwenanteil der Spenden- (und damit der Gesamt-)Einnahmen der britischen Parteien aus.

Tabelle 1: Einnahmen der deutschen, schwedischen und britischen Parteien aus privaten und staatlichen Quellen 1970-2004 (in Prozent)

	1970er	**1980er**	**1990er**	**2000er**	ø
Deutschland					
Mitgliedsbeiträge	26,7	31,4	36,9	38,5	30,7
Spenden	27,3	22,8	20,6	19,9	23,4
staatliche Mittel	30,4	33,5	30,5	32,2	32,9
Schweden					
Mitgliedsbeiträge	5,3	6,6	5,5	4,5	6,1
Spenden	k.A.	k.A.	2,0	9,0	5,5
staatliche Mittel	56,1	61,0	75,5	68,5	60,4
Großbritannien					
Mitgliedsbeiträge	14,2	28,1	21,3	10,4	17,8
Spenden	71,6[a]	65,6	70,7	54,4	67,2
staatliche Mittel	—	—	—	4,4	0,9

Quellen: Deutschland: Adams (2005, 544, 553, 55) für 1970-2001; Bt.-Drs. (15/2800), (15/5550), (16/1270) für 2002-04. Schweden: Pierre/Widfeldt (1992, 829ff.) für 1970-89; Finansdepartmentet (1994, 80) für 1991/92; SOU (2004, 44) für 2001/02. Großbritannien: Pinto-Duschinsky (1981, 138, 163f.; 1994: 15, 17, 19) für Spenden 1970-89; Webb (1992, 867) für Mitgliedsbeiträge 1970-89; Neill (1998, 30f.) für 1992-97. Für 2002-05 vgl. die offiziellen Rechenschaftsberichte der Parteien, die via http://www.electoralcommission.org.uk/regulatory-issues/regdpoliticalparties.cfm zugänglich sind.

(a) Diese Angabe bezieht sich allein auf Konservative und Labour. Für die Liberalen liegen bis 1982 keine Daten vor.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Transparenzvorschriften und Sanktionen im Falle von Verstößen in den hier untersuchten Ländern. Wie auch bei den staatlichen Zuwendungen übernahm Deutschland die Rolle des Pioniers in der Entwicklung, die zur Konvergenz der Parteienfinanzierungsregimes geführt hat. Seit der Verabschiedung des Parteiengesetzes 1967 müssen die Parteien Rechenschaftsberichte vorlegen, seit 1994 sind zusätzlich finanzielle, seit 2002 auch strafrechtliche Sanktionen vorgesehen. Im Bereich der Transparenzvorschriften stellen die schwedischen Parteien die Ausnahme dar. Sie sind nach wie vor gesetzlich nicht verpflichtet, ihre Einnahmen offenzulegen, sie tun dies lediglich aufgrund einer freiwilligen Übereinkunft auf Nachfrage. In Großbritannien existieren seit Verabschiedung des Parteiengesetzes formal ähnlich

umfangreiche Transparenzregeln wie in Deutschland. Eine Vielzahl an aufgedeckten Umgehungsversuchen seit 2001 ist der beste Indikator dafür, dass der PPERA Wirkung zeigt. Dennoch bleiben Defizite hinsichtlich der Sanktionen: Theoretisch kann die *Electoral Commission* zwar Verstöße gegen das Parteiengesetz der Staatsanwaltschaft melden, de facto übte sie hier bis vor kurzem jedoch große Zurückhaltung. Nach vehementer Kritik durch das *Committee on Standards in Public Life* (Graham 2007) scheint die *Electoral Commission* jedoch fortan gewillt, Verstöße stärker zu ahnden. So hat sie den Fall des jüngsten Vorwurfes, Labour habe gestückelte Spenden über Dritte erhalten, erstmals bei *Scotland Yard* zur Anklage gebracht (Leithäuser 2007).

Tabelle 2: Transparenzvorschriften und Sanktionen in der Parteienfinanzierung

	Deutschland	Schweden	Großbritannien
Transparenzvorschriften			
Rechenschaftsberichte	seit 1968	seit 1980 freiwillig auf Nachfrage	seit 2000
Berichtszeitraum	jährlich	Jährlich	vierteljährlich, im Wahlkampf wöchentlich
Offenlegung der Spender	ab 10.000 € (unverzüglich ab 50.000 €)	—	ab 5.000 £ (national) bzw. 1.000 £ (lokal)
kontrollierende Organisation	Bundestagspräsident	—	Electoral Commission
Sanktionen bei Verstößen	seit 1994	—	seit 2000
finanzieller Art	das 2-fache bzw. 3-fache einer unrechtmäßig erworbenen Spende	—	—
strafrechtlicher Art	bis zu drei Jahre Haft	—	bis zu einem Jahr Haft

Insgesamt kommt Deutschland damit dem Konvergenztyp moderner Parteienfinanzierungsregimes mit einem ausdifferenzierten System von staatlichen Zuwendungen und Transparenzregeln am nächsten. Staatliche Parteienfinanzierung und Transparenzvorschriften sind in Deutschland in mehrerer Hinsicht besonders entwickelt: Die Subventionen, weil hier neben direkten Zuwendungen *tax credits* sowie *matching funds* für Spenden existieren. Die Transparenzvorschriften, weil deutsche Parteien ihre Einnahmen und ihre Ausgaben sowohl für die nationale als auch die regionale Ebene sehr detailliert darlegen müssen. In Schweden und Großbritannien sind nach wie vor die Transparenzregeln bzw. die staatlichen Zuwendungen von eher nachrangiger Bedeutung. Dennoch ist Konvergenz festzustellen, weil sowohl Schweden als auch Großbritannien sich zum Konvergenztyp hin entwickelt haben: In Großbritannien wurden mit dem PPERA umfangreiche Transparenzregeln und eine bescheidene staatliche Parteienfinanzierung eingeführt. In Schweden existieren seit 1965 substanzielle Zuwendungen an die Parteien, die seitdem stetig erweitert wurden. Dieser Konvergenzprozess schein nicht abgeschlossen: Wie noch zu zeigen sein wird, werden heute in Schweden und Großbritannien die Einführung umfangreicher Transparenzvorschriften bzw. eine substanzielle Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung diskutiert.

3. Drei Hypothesen zur Erklärung der Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes

Um Parteienfinanzierungsreformen vergleichend analysieren zu können, soll hier auf die Forschungsheuristik des akteurzentrierten Institutionalismus zurückgegriffen werden. Der akteurzentrierte Institutionalismus führt das Entscheidungsverhalten von politischen Akteuren auf drei Variablen zurück: den institutionellen Kontext, die Handlungsorientierungen der Akteure und die spezifische Situation, in der eine Entscheidung getroffen wird (Mayntz/Scharpf 1995, 48ff.). Angewendet auf Entscheidungen über Parteienfinanzierungsregimes, sollen diese drei Variablen im Folgenden durch institutionelle Entscheidungspunkte, Ziele der Parteien und Diskurse über die Korruption in der Politik operationalisiert werden. Es ergeben sich folgende Hypothesen: Änderungen von Parteienfinanzierungsregimes, die letztlich deren Konvergenz befördern, werden wahrscheinlicher, (1) je mehr institutionelle Entscheidungspunkte den Parteien in einem Parteienfinanzierungsregime zur Verfügung stehen, (2) je geringer die Bedeutung der Stimmenmaximierung für die Parteien ist und (3) je intensiver der Diskurs über die Korruption in der Politik geführt wird.

3.1 Institutionelle Entscheidungspunkte

Das Konzept der Entscheidungspunkte ist von Kaiser (2002, 93ff.) entwickelt worden. Sein großer Vorteil liegt darin, im Gegensatz zu anderen Klassifikationen politischer Systeme nicht statisch zu sein, sondern vielmehr zu berücksichtigen, dass Akteuren in verschiedenen Entscheidungsarenen verschiedene institutionelle Möglichkeiten zur Verfügung stehen können, ihrem Standpunkt Gehör zu verschaffen. Grundsätzlich lassen sich drei Arten von Entscheidungspunkten unterscheiden (Kaiser 2002, 95). Diese Unterscheidung ermöglicht es, den institutionellen Einfluss, den Parteien auf Entscheidungen über ihre Finanzierung in verschiedenen politischen Systemen haben, genau zu bestimmen und zu vergleichen.

(1) Einflusspunkte: Diese geben Akteuren die Möglichkeit, ihre eigene Position zu verdeutlichen, ohne dass Entscheidungsträger gezwungen wären, diese zu berücksichtigen (z.B. Sachverständigenkommissionen).
(2) Vetopunkte: Diese geben Akteuren in verflochtenen Entscheidungsprozessen die institutionell angelegte Chance, Politikergebnisse gutzuheißen, zu modifizieren oder zu blockieren (z.B. zweite Kammern oder proportionale Wahlsysteme).
(3) Autonome Entscheidungspunkte: Hier verfügen Akteure über autonome Entscheidungsmacht (z.B. Verfassungsgerichte).

Warum sollte nun eine große Zahl von Entscheidungspunkten die Einführung von staatlicher Parteienfinanzierung und Transparenzregeln erleichtern? Hinter dieser Annahme steht die Überlegung, dass sich Parteien durch die Einführung von staatlichen Zuwendungen (ebenso wie von Transparenzvorschriften) in eine gegenseitige Abhängigkeit begeben (Lösche 1984, 66). Auch für Regierungsparteien macht es trotz ihrer parlamentarischen Mehrheit wenig Sinn, einseitig ihre eigenen Vorstellungen umzusetzen, setzen sie sich doch der Gefahr aus, dass das Parteienfinanzierungsregime zu ihrem Nachteil verändert wird, wenn sie sich in der Opposition befinden. Je mehr Entscheidungspunkte auch den Oppositionsparteien zur Verfügung stehen, desto größer

dürften die Chancen einer Einigung von Regierung und Opposition sein, anders formuliert: desto mehr dürfte der institutionelle Kontext Reformen von Parteienfinanzierungsregimes und damit deren Konvergenz befördern.

3.2 Ziele der Parteien

In der Politikwissenschaft hat sich die Unterscheidung von drei abstrakten Zielen von Parteien etabliert: Programmverwirklichung, Regierungsteilhabe und Stimmenmaximierung (Strøm 1990a). Zwischen diesen Zielen bestehen durchaus Konflikte, so dass Parteien in der Regel nur eines intrinsisch und ein weiteres instrumentell verfolgen können (Strøm/Müller 1999, 10). Als Ausgangspunkt, um herauszufinden, welches abstrakte Ziel hinter welcher Haltung zu Fragen der Parteienfinanzierung steht, bietet sich die Unterscheidung von zwei Perspektiven an, die Parteien zu Fragen ihrer Finanzierung einnehmen können: der des „*revenue-maximizing*" und der der „*electoral economy*" (Scarrow 2004). Scarrow (2004, 655f.) definiert eine Partei mit einer *revenue-maximizing*-Perspektive als „interested in increasing its income even beyond what is needed to fight successful campaigns, perhaps because it wants to build or maintain a large and active professional party organization".

Diese Parteien ähnelten Kartellparteien (Scarrow 2004, 656; siehe auch Katz/Mair 1995). Damit sind die beiden abstrakten Ziele benannt, die hinter der Perspektive des *revenue maximizing* stehen: Zum einen Programmverwirklichung, sind doch diese Parteien auch in der Regel am Erhalt einer ausdifferenzierten Organisation interessiert,[5] und zum anderen Regierungsteilhabe, das typische Ziel von Kartellparteien (Wolinetz 2002, 161).

Parteien, die aus einer *electoral economy*-Perspektive heraus handeln, ziehen die Konkurrenz um Wählerstimmen der Kooperation zur Verwirklichung des eigenen Programms oder zur Teilhabe in Koalitionsregierungen vor (Scarrow 2004, 656). Sie sind also primär am abstrakten Ziel der Stimmenmaximierung interessiert. Diese Parteien haben Scarrow zufolge ein geringes Interesse am kollektiven Nutzen einer staatlichen Parteienfinanzierung, da sie primär an ihren individuellen, kompetitiven Vorteilen interessiert sind. Da die öffentlichen Zuwendungen wie bereits erwähnt oftmals den Preis für die staatlichen Zuwendungen darstellen, können wir schließen, dass Parteien, die nach Stimmenmaximierung streben, Reformen der Parteienfinanzierung am wenigsten aufgeschlossen gegenüberstehen dürften. Sollten derart konkurrenzorientierte Parteien sich dennoch zu Reformen der Parteienfinanzierung entschließen, so ist zu erwarten, dass dies aufgrund des Druckes des institutionellen Kontextes oder des Korruptionsdiskurses geschieht.

3.3 Diskurse über Korruption in der Politik

Das Konzept der Diskurse ist ein probates Mittel, kulturelle Phänomene in die Analyse einzubeziehen, ohne der Furcht des akteurzentrierten Institutionalismus vor „krypto-deterministischen" (Mayntz/Scharpf 1995, 45) Argumentationsmustern anheimzufallen (Koß, 2007). Die Situationen, in denen Reformen der Parteienfinanzierung erwogen werden, sind häufig so stark von Diskussionen über Korruption in der Politik geprägt, dass es sinnvoll erscheint, diese als Variable zu berücksichtigen. Wenn wir „Diskurs" definieren „in terms of its content, as a set of policy ideas and values, and in terms of its usage, as a process of interaction focused on policy formulation and communication" (Schmidt/Radaelli 2004, 184), dann beinhaltet der Diskurs über Korrupti-

on in der Politik diejenigen Werte und Politikideen, die zur Prävention von korrupten Praktiken[6] propagiert werden.

Von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass über diesen Diskurs auch die weitere Öffentlichkeit in die Entscheidungen über Fragen der Parteienfinanzierung eingreifen kann. Sowohl eine staatliche Parteienfinanzierung als auch Transparenzregeln werden, wie wir bereits am Beispiel der Entwicklung internationaler Antikorruptionregimes gesehen haben, als Mittel zur Korruptionsprävention angesehen (siehe auch Biezen/Kopecký 2007, 239f.). Die im zweiten Abschnitt erwähnten internationalen Initiativen des Europarates sind das beste Beispiel dafür, wie der Diskurs über Korruption in der Politik sich zur Forderung nach Transparenz und staatlichen Zuwendungen als „sauberer" Form der Parteienfinanzierung niederschlagen kann. Je intensiver dieser Diskurs in einem Land geführt wird, desto wahrscheinlicher dürften Reformen sein.

4. Der Einfluss der Entscheidungspunkte, der Ziele von Parteien und der Diskurse über Korruption in Deutschland, Schweden und Großbritannien

4.1. Institutionelle Entscheidungspunkte

Wie Tabelle 3 verdeutlicht, unterscheiden sich die hier untersuchten Länder hinsichtlich ihrer institutionellen Rahmenbedingungen deutlich. Während sowohl Deutschland als auch Schweden und Großbritannien über Einflusspunkte (ergo Untersuchungskommissionen ohne eigene Entscheidungsbefugnis) verfügen, treten Veto- und autonome Entscheidungspunkte nur in Deutschland auf.

Tabelle 3: Entscheidungspunkte in Deutschland, Schweden und Großbritannien

	Deutschland	**Schweden**	**Großbritannien**
Einflusspunkte	+	+	+
Vetopunkte	Wahlrecht, ggf. Bundesrat	Wahlrecht	-
autonome Entscheidungspunkte	BVerfG	-	-

Als Vetopunkt fungiert in Deutschland zum einen das Verhältniswahlrecht, wurden doch alle Entscheidungen über die Parteienfinanzierung unter der Ägide von Koalitionsregierungen (die ja durch das Wahlrecht begünstigt werden) getroffen. Zum anderen kommt situativ der Bundesrat hinzu, der bei Reformen der Parteienfinanzierung dann zustimmen muss, wenn auch die steuerliche Privilegierung von Parteispenden betroffen ist. Schweden verfügt zwar ähnlich wie Deutschland über ein Verhältniswahlrecht, allerdings wurden hier nahezu alle Entscheidungen über die Parteienfinanzierung von Einparteien- (Minderheits-)Regierungen getroffen.[7] Deutschland ist schließlich das einzige Land, in dem in Fragen der Parteienfinanzierung mit dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ein autonomer Entscheidungspunkt eine Rolle spielte. Vor diesem Hintergrund sollten wir in Deutschland einen starken und in Schweden einen schwächeren Druck des institutionellen Kontextes in Richtung einer Konvergenz der Parteienfinanzie-

rungsregimes erwarten. In Großbritannien hingegen sollten die Institutionen eine solche Konvergenz eher verhindern.

In Deutschland war der Einfluss der Institutionen so zentral wie erwartet. Vor allem dem BVerfG kam eine herausgehobene Rolle bei den Entscheidungen über Fragen der Parteienfinanzierung zu. Allerdings prägte das BVerfG weit weniger als häufig behauptet (z.B. Landfried 1992, 56ff.) die faktische Ausgestaltung der Entscheidungen. Das Gericht hielt sich vielmehr aufgrund des Verfassungsrangs der Parteien merklich zurück (Vanberg 2005, 145ff.). Vermeintliche Grundsatzentscheidungen des BVerfG brachten oftmals nur marginalen Wandel.[8] Die wichtigste Rolle des BVerfG (und damit des institutionellen Kontextes in Deutschland) bestand vielmehr darin, dass es die Parteien zum Ausgleich ihrer Positionen zwang, weil sonst in der legalistischen politischen Kultur Deutschlands (Poguntke 1994) diejenige Partei, die mit dem Status Quo der Parteienfinanzierung unzufrieden war, stets das Gericht hätte anrufen können – so wie dies vor allem die SPD und später die Grünen auch tatsächlich getan haben. Dies ermöglichte maßgeblich das Tauschgeschäft „staatliche Parteienfinanzierung gegen Einführung von Transparenzregeln", auf das im nächsten Abschnitt näher einzugehen sein wird.

In Schweden spielten institutionelle Faktoren eine wichtigere Rolle für die Entscheidungen der Parteien über ihre Finanzierung, als die Zahl der Entscheidungspunkte dies zunächst erwarten lässt. Bis 1970 ermöglichten sie es den Sozialdemokraten nämlich, das Parteienfinanzierungsregime nach ihrem Gusto auszugestalten. Sozialdemokratische Regierungen führten eine staatliche Parteienfinanzierung zunächst auf der nationalen (1965) und der regionalen bzw. lokalen Ebene (1969) ein. Wie wir in Abschnitt 4.3 sehen werden, drängten sie zudem die bürgerlichen Parteien erfolgreich dazu, auf Unternehmensspenden zu verzichten. Diese Dominanz der Sozialdemokraten lässt sich durch die Einführung des Einkammerreichstages von 1970 erklären. Vor 1970 war die Dominanz der Sozialdemokraten im schwedischen Parteiensystem gleichsam institutionell abgesichert. Im bis dahin existierenden Zweikammersystem war jede Kammer formal mit gleichen Rechten ausgestattet, beide Kammern mussten jeweils allen Gesetzen (mit Ausnahme des Haushalts) mehrheitlich zustimmen (Halvarson 1999, 81). Auf diese Weise verfügten die Sozialdemokraten, die seit 1942 permanent eine absolute Mehrheit in der indirekt gewählten ersten Kammer besaßen, über einen legislativen Vetopunkt. 1970 fiel dieser Vetopunkt weg. Zugleich wurde das Wahlrecht proportionaler ausgestaltet, so dass Alleinregierungen der Sozialdemokraten faktisch unmöglich wurden (Hagevi 2003, 369). Zwei Jahre nach der Verfassungsänderung wurde bezeichnenderweise im neuen Parteienfinanzierungsgesetz explizit festgeschrieben, dass zukünftige Änderungen im Einvernehmen der Parteien erfolgen mussten (Gidlund 1991, 31). Allerdings wurden danach, sieht man einmal von der Einführung eines Sockelbetrages bei der regionalen und kommunalen Parteienfinanzierung ab, auch keine substanziellen Änderungen des Parteienfinanzierungsregimes mehr vorgenommen.

Wie erwartet spielten institutionelle Faktoren eine nachrangige Rolle bei den Reformen der britischen Parteienfinanzierung. Anders als in anderen Politikbereichen, in denen die Mehrheitsentscheidungen begünstigende Logik des Westminstermodells zusehends durchbrochen wird (Saalfeld 2003), gibt es in Großbritannien im Bereich der Parteienfinanzierung keine institutionellen Entscheidungspunkte, die die Parteien zur Kooperation zwingen. Hier existieren allein Expertenkommissionen, also Einflusspunkte, von denen auch nur eine einzige bislang eine konkrete Entscheidung prägen konnte: Das *Committee on Standards in Public Life* (Neill 1998) antizipierte viele der Transparenzregeln des 2000 verabschiedeten Parteiengesetzes. Allerdings lag dies, wie in Abschnitt 4.3 zu zeigen sein wird, weniger an den institutionellen Eigenschaften des Komitees als vielmehr am Druck, der vom britischen Korruptionsdiskurs ausging.

4.2 Ziele der Parteien

Welche abstrakten Ziele die Parteien in den hier untersuchten Ländern bei den Entscheidungen über ihre Finanzierung verfolgen, ist a priori schwer zu ermitteln. Allerdings lassen sich näherungsweise Zielpräferenzen mit Regierungstypen verknüpfen. Übergroße Koalitionen lassen auf Kooperation in der Regierung schließen und dürften ein Indikator für das Streben nach Regierungsteilhabe sein. Minderheitsregierungen lassen auf einen hohen Stellenwert von Programmverwirklichung schließen, da hier eine vornehmlich inhaltliche Zusammenarbeit im Parlament nötig wird. In Ländern, in denen vornehmlich Einparteien-Mehrheits- oder *minimal winning*-Koalitionen[9] gebildet werden, dürften Parteien in erster Linie nach Stimmenmaximierung streben (Riker 1962, 32ff.).

Wie Tabelle 4 zeigt, variieren die hier untersuchten Länder erneut deutlich. In Deutschland scheint Stimmenmaximierung, aber auch Regierungsteilhabe eine wichtige Rolle zu spielen. In Schweden hingegen lässt das Muster der Regierungsbildung auf eine Präferenz für Programmverwirklichung und Stimmenmaximierung schließen. In Großbritannien dominieren ganz eindeutig die Einparteien-Mehrheitsregierungen, was auf eine Präferenz der Parteien für das Ziel der Stimmenmaximierung hinweist.

Tabelle 4: Regierungstypen zwischen 1945 und 1998 (in Prozent)

	Deutschland	**Schweden**	**Großbritannien**
Einparteien-Minderheitsregierungen	0	58	5
übergroße Koalitionen	16	0	0
Einparteien-Mehrheitsregierungen	4	12,5	95
minimal winning-Koalitionen	64	21	0

Quelle: Woldendorp et al. 2000, 84f.

In Deutschland zeigten die Parteien in Fragen ihrer Finanzierung eine deutlich größere Abneigung gegen Strategien der Stimmenmaximierung, als dies die Häufigkeit der *minimal winning*-Koalitionen erwarten ließ. Hier dominierten vielmehr Programmverwirklichung und Regierungsteilhabe, die den erwarteten positiven Einfluss auf Entscheidungen zugunsten von staatlichen Zuwendungen und Transparenzvorschriften hatten. Die CDU/CSU unterstützte seit den späten 1950er Jahren eine staatliche Parteienfinanzierung aus zwei Gründen: zum einen, um sich vom Einfluss der wirtschaftsnahen „Fördergesellschaften", ihrer bis dato größten Geldgeber, zu emanzipieren, und zum anderen, um ihre Organisationen zu modernisieren (Bösch 2001). Dies entsprach dem abstrakten Parteiziel der Programmverwirklichung. FDP und SPD ermöglichte die staatliche Parteienfinanzierung es, Koalitionen miteinander einzugehen, also nach Regierungsteilhabe zu streben. Trat die FDP in eine Koalition mit der SPD ein, stoppten die Fördergesellschaften ihre Zahlungen an die FDP, so dass der Staat einspringen musste.[10] Für die SPD war die staatliche Parteienfinanzierung zudem ein taktisches Unterpfand, um zu erreichen, dass

das Transparenzgebot aus dem Grundgesetz umgesetzt (und damit der Einfluss der Fördergesellschaften begrenzt) würde (Boyken 1998, 65). Je größer die Bedeutung des Ziels der Regierungsteilhabe für die Grünen wurde, desto mehr ebbte ihre Kritik am deutschen Parteienfinanzierungsregime ab. Schon mit der Reform von 1993 konnten die Grünen nach eigenen Angaben „gut leben" (Boyken 1998, 235). Allein die Linkspartei lehnte bislang alle Novellen des Parteiengesetzes ab – sie ist allerdings auch nicht koalitionsfähig.

Die schwedischen Parteien strebten auch in den Entscheidungen über ihre Finanzierung wie erwartet vornehmlich nach Programmverwirklichung. Vor der Verfassungsreform von 1970 beschränkte sich die Rolle der kleinen Parteien auf die des Mehrheitsbeschaffers für die Sozialdemokraten in der direkt gewählten zweiten Kammer. Ihnen ging es darum, konkrete Entscheidungen im Sinne ihrer Programmatik zu beeinflussen, um vor ihrer Wählerschaft ebenfalls Erfolge vorweisen zu können. Die wichtigsten Finanziers der liberalen Volkspartei und der konservativen Rechtspartei, die schwedischen Unternehmen, setzten sich für eine engere Kooperation der beiden Parteien mit dem Zentrum ein und drohten ihnen mit Entzug der Förderung (Sydsvenska Dagbladet 10.5.1965). Eine solche Fusion wäre expliziter Ausdruck eines stärkeren Strebens nach Stimmenmaximierung gewesen, hätte sie es doch den drei bürgerlichen Parteien ermöglicht, die Sozialdemokraten herauszufordern (siehe auch Möller 1986). Stattdessen jedoch akzeptierten Zentrum, Volkspartei und ab 1969 auch die in „Moderate" umbenannte Rechtspartei die staatliche Parteienfinanzierung und blieben organisatorisch voneinander getrennt. Die staatlichen Zuwendungen entbanden die drei Parteien gleichsam von der Notwendigkeit, enger zu kooperieren und dem Ziel der Stimmenmaximierung größere Priorität einzuräumen.

In Großbritannien fiel die erste Entscheidung über eine Reform der Parteienfinanzierung zur Mitte der 1970er Jahre in die Phase der Erosion des so genannten „Nachkriegskonsenses" zwischen Labour und den Konservativen (dazu Kavanagh 1990, 26). Als 1976 ein Komitee die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung vorschlug, lehnten die Konservativen diesen Vorschlag ab, nicht zuletzt, weil sie wussten, dass sie über mehr Geld verfügten und bei den nächsten Wahlen mehr Geld würden ausgeben können als Labour (Ewing 1987, 16ff.). 2000 wiederholte sich diese Situation unter anderen Vorzeichen: Nun war es die Labour-Regierung, die eine steuerliche Privilegierung von Parteispenden als einzigen substanziellen Vorschlag des Neil-Komitees nicht umsetzte – eben weil Labour nun finanziell zum ersten Mal besser dastand als die Konservativen (Clift/Fisher 2004, 693). Ganz wie hier erwartet stand die *electoral economy*-Perspektive als Ausdruck einer Strategie der Stimmenmaximierung also Reformen der Parteienfinanzierung im Wege. Labour und Konservative vertreten bis heute verschiedene inhaltliche Positionen in Fragen der Parteienfinanzierung, tun dies aber aus derselben strategischen Motivation heraus: dem alleinigen Fokus auf den eigenen elektoralen Vorteil.

4.3 Diskurse über Korruption in der Politik

Welchen Verlauf die Diskurse über die Korruption in der Politik in den hier untersuchten Ländern nehmen, ist a priori noch weniger zu ermitteln als die Ziele der Parteien. Hier kann schlicht von der bereits in Tabelle 2 dargestellten Regelungsdichte der Transparenzregimes der einzelnen Länder auf die Intensität der Diskurse geschlossen werden. Einmal mehr fallen deutliche Unterschiede ins Auge. In Deutschland sind Transparenzpflichten und Sanktionen vorgesehen, in Großbritannien ebenfalls, allerdings in abgeschwächtem Maße. Schweden verfügt weder über verbindliche Transparenzvorschriften noch über Sanktionen. Der Diskurs über die Korruption

in der Politik sollte also von Schweden über Großbritannien zu Deutschland an Intensität zunehmen.

Die Diskurse über die Korruption in der Politik sind die einzige Variable, die heute im erwarteten Sinne in allen hier untersuchten Ländern eine Reform der Parteienfinanzierung begünstigt. In Deutschland wurde dieser Diskurs, ganz wie es die Pionierrolle Deutschlands erwarten lässt, am frühesten geführt. Bereits 1949 wurden mit Art. 21 GG die Weichen auf Transparenz gestellt (Boyken 1998, 40). Zwar waren konkrete Korruptionsskandale (mit den Ausnahmen von 1983 und 2002) zumeist nicht Anlass von Reformen der Parteienfinanzierung. Dennoch wurden vor dem Hintergrund der Unternehmensspenden an die NSDAP und die fragwürdigen Finanzierung der bürgerlichen Parteien durch die Fördergesellschaften staatliche Gelder in Deutschland allgemein als weniger korrumpierend angesehen als private Zuwendungen. So sahen etwa von den 23 Vorschlägen für ein Parteiengesetz aus den frühen Jahren der Bundesrepublik, die Dübber (1970, 83ff.) auflistet, allein acht ein vollständiges Verbot privater Parteispenden vor. Vor allem die SPD machte Transparenzregeln zur Bedingung für ihre Zustimmung zum Parteiengesetz von 1967. Die Transparenzregeln gingen also in Deutschland, ganz im Sinne Scarrows, mit der „Karotte" der staatlichen Zuwendungen einher.

Zwar gab es in der schwedischen Parteipolitik bislang fast keine Fälle von Korruption, dennoch spielte der Korruptionsdiskurs eine ähnliche Rolle wie in Deutschland, delegitimierte er doch (Unternehmens-)Spenden und wertete staatliche Zuwendungen auf. In Schweden wurde daraus jedoch nicht die Konsequenz gezogen, Transparenzregeln einzuführen, sondern Unternehmensspenden zu verbieten. Dies lag vor allem an den Sozialdemokraten, denen es gelang, ihre organisatorische und elektorale Überlegenheit in den 1960er Jahren in diskursive Dominanz umzumünzen, indem sie eine aggressive Kampagnen gegen die Spenden der Unternehmen an die bürgerlichen Parteien führten.[11] Seit 1970 bzw. 1976 nehmen Volkspartei und Moderate keine Unternehmensspenden mehr entgegen. Das seit Beginn der 1990er Jahre erneut gestiegene öffentliche Bewusstsein für Korruption in der Politik (Andersson 2003) hat jüngst dazu geführt, dass eine staatliche Untersuchungskommission erstmals gesetzliche Transparenzregeln vorschlug (SOU 2004) – die allerdings bis heute nicht umgesetzt wurden.

In Großbritannien herrschte lange eine Tradition des Voluntarismus beim Parteieinkommen vor (Clift/Fisher 2004, 683f.). Gemeint ist damit eine Präferenz für private Zuwendungen an Parteien gepaart mit Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen sowie einer Abneigung gegenüber gesetzlichen Regelungen der Parteienfinanzierung. Als eine staatliche Parteienfinanzierung erstmals diskutiert wurde, sah die Öffenlichkeit dies überwiegend als Verstoß gegen das „old and sound principle that parties should raise money by voluntary subscription from supporters" an (Daily Telegraph 20.12.1974). Erst seit den 1990er Jahren ist in Großbritannien eine zunehmende Diskrepanz zwischen Korruptionsdiskurs und institutionellem Kontext bzw. Zielen der Parteien festzustellen, drängt der Diskurs doch mittlerweile stark auf eine Reform der Parteienfinanzierung. Die Transparenzvorschriften des Parteiengesetzes von 2000 waren eine Antwort auf die Korruptionsvorwürfe gegen die konservative Vorgängerregierung unter dem Schlagwort des *sleaze*, die auch schnell die neue Labour-Regierung erfassten (Fisher 2000). Aus diesem Grund konnten die Parteien die vorgeschlagenen Transparenzregeln schwerlich ablehnen. Angesichts der nicht abreißenden Unregelmäßigkeiten in der britischen Parteienfinanzierung ist der öffentliche Druck weiterhin so groß, dass eine weitere Reform lediglich eine Frage der Zeit zu sein scheint. Bemerkenswerterweise schlug der bislang letzte Kommissionsbericht neben umfangreicheren Transparenzregeln auch eine substanzielle Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung vor (Philipps 2007, 17ff.).

5. Warum Parteienfinanzierungsregimes konvergieren

Die drei hier aufgestellten Hypothesen konnten am Beispiel Deutschlands, Schwedens und Großbritanniens bestätigt werden: Eine Vielzahl von institutionellen Entscheidungspunkten, eine geringe Bedeutung des Parteiziels der Stimmenmaximierung und ein intensiver Korruptionsdiskurs begünstigten in der Tat Reformen der Parteienfinanzierung und damit die Konvergenz der Parteienfinanzierungsregimes. Tabelle 5 gibt den Einfluss der drei Variablen auf die Konvergenzprozesse in den hier untersuchten Ländern wieder. Allein in Deutschland spielten sowohl die Institutionen als auch die Ziele der Parteien und die Korruptionsdiskurse seit jeher eine wichtige Rolle. Dies mag erklären, warum es hier schon früh zum Tauschgeschäft „staatliche Parteienfinanzierung gegen Einführung von Transparenzregeln" kommen konnte, warum Deutschland also als Pionier gelten kann und sich dem Konvergenztyp am weitesten angenähert hat. In Schweden spielten der institutionelle Kontext und vor allem die Abneigung der Parteien gegen kompetitive Strategien eine wichtige Rolle für den Ausbau der staatlichen Parteienfinanzierung. Die Einführung von Transparenzregeln verhinderte bislang nicht zuletzt die Dominanz der Sozialdemokraten, denen mehr an einem Verbot der vormals wichtigsten Einnahmequelle ihrer bürgerlichen Konkurrenten, den Unternehmensspenden, gelegen war. In Großbritannien standen die Institutionen und die Ziele der Parteien Reformen der Parteienfinanzierung am deutlichsten entgegen, befürchteten doch die Regierungsparteien regelmäßig, ihren Opponenten zu große Vorteile gewähren zu müssen. Dies erklärt, warum bis heute keine substanzielle staatliche Parteienfinanzierung eingeführt wurde, obwohl mittlerweile ein sehr lebhafter Korruptionsdiskurs eingesetzt hat. Die häufigen Verstöße gegen das PPERA sind hier weniger einem mangelhaften Rechtsrahmen geschuldet, sondern, so meine These, den Zielen der Parteien, denen es allein um ihren (elektoralen) Vorteil geht.

Tabelle 5: Der Einfluss der unabhängigen Variablen auf die Wahrscheinlichkeit von Reformen der Parteienfinanzierung in Deutschland, Schweden und Großbritannien

	Deutschland	**Schweden**	**Großbritannien**
Entscheidungspunkte	++	+	-
Ziele der Parteien	++	++	--
Korruptionsdiskurse	++	+	+

Das Ergebnis der Untersuchung deutet auf einen additiven Zusammenhang zwischen den unabhängigen Variablen hin: Je mehr von ihnen vorhanden sind, desto eher nähern sich die untersuchten Länder dem prototypischen Parteienfinanzierungsregime mit substanzieller staatlicher Parteienfinanzierung und umfangreichen Transparenzvorschriften an. In jüngster Zeit befördert vor allem ein zusehends intensiverer – und wie wir gesehen haben auch auf der internationalen Ebene geführter – Korruptionsdiskurs einen weiteren Konvergenzschub. Dieser wirkt sich auch auf die hier untersuchten Länder aus, haben sich doch staatlich autorisierte Untersuchungskommissionen unlängst in Schweden für Transparenzregeln und in Großbritannien für eine substanzielle Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung ausgesprochen. Die Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes wird so erklärbar als Folge einer Tendenz zur Einhegung des Parteienwettbewerbs. Herausforderungen, vor denen alle Staaten stehen und die generell zu einer

Hinwendung zu verhandlungs- und kompromissorientierten Politikstilen führen (und damit die Einhegung des Parteienwettbewerbs vorantreiben) – etwa die ökonomische Globalisierung und die zunehmende Fragmentierung von Gesellschaften (Kaiser 2000, 22f.) – , befördern mittelbar auch die Konvergenz von Parteienfinanzierungsregimes.

ANMERKUNGEN

1 Für ihre hilfreichen Kommentare zu früheren Fassungen dieses Aufsatzes danke ich Simon Franzmann, Florian Weber und den anonymen GutachterInnen der ÖZP.

2 Als staatliche Parteienfinanzierung sollen hier alle öffentlichen Zuwendungen verstanden werden, die direkt an Parteien geleistet werden (Casas-Zamora 2005, 28). Diese umfassen sowohl nicht zweckgebundene Zahlungen für laufende Kosten aller Art als auch zweckgebundene wie Wahlkampfkostenerstattungen, nicht aber Zuwendungen an parteinahe Organisationen wie etwa Fraktionen oder Stiftungen.

3 Eine detaillierte empirische Studie von Naßmacher (1992, 484) verdeutlicht eindrücklich den Siegeszug der staatlichen Parteienfinanzierung: 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 durch staatliche Zuwendungen.

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

5 Eine ausdifferenzierte, von der Parteispitze relativ unabhängige Organisation ist für die aktiven Mitglieder, die in Parteien, die nach Programmverwirklichung streben, eine zentrale Rolle einnehmen, von besonderer Bedeutung (Wolinetz 2002, 155; siehe auch Strøm 1990a, 577ff.).

6 Pinto-Duschinsky (2002, 70ff.) benennt vier korrupte Praktiken in der Politik: Zuwendungen an Parteien oder Kandidaten, die bestehende Regelungen umgehen, Einsatz für Parteizwecke von auf korrupte Weise erworbenen Einnahmen, ungesetzlicher Einsatz von staatlichen Ressourcen für Parteizwecke und Einsatz von Ressourcen für ungesetzliche Zwecke (z.B. Stimmenkauf).

7 Nur bei der Entscheidung von 1969 verfügten die Sozialdemokraten über eine absolute Mehrheit. Zu den strukturellen Ähnlichkeiten von Einparteien-Minderheits- und Mehrheitsregierungen vgl. Strøm (1990b, 61).

8 Zwei Beispiele mögen dies illustrieren: Als das Gericht 1967 die Umstellung der staatlichen Finanzierung der allgemeinen Aufgaben auf eine Wahlkampfkostenerstattung anmahnte, akzeptierte es dennoch, dass diese jährlich und nicht nur anlässlich von Wahlen ausbezahlt wurde. Auch ließ es die Höhe der Zahlungen unangetastet. Obwohl das BVerfG 1992 für alle Parteien identische Grundbeträge untersagt wurden, akzeptierte in der Folge die Degression, bei der den Parteien für die ersten vier Millionen Wählerstimmen höhere Summen ausbezahlt werden.

9 Eine *minimal winning*-Koalition ist *winning* in dem Sinne, dass sie über eine Mehrheit im Parlament verfügt und *minimal*, weil nur so viele Parteien involviert sind, wie zu einer solchen Mehrheit mindestens nötig sind.

10 Vgl. dazu die Episode aus Niedersachsen 1960 (Heidenheimer/Langdon 1968, 72f.).

11 Ein Beispiel mag dies illustrieren: Die Gewerkschaften schalteten etwa Anzeigen in der sozialdemokratischen Presse, in denen die Spenden der Unternehmen an die Volks- und Rechtspartei umgerechnet auf jeden Angestellten aufgeführt wurden (z. B. Aftonbladet 1.9.1968, 19).

LITERATURVERZEICHNIS

Adams, Karl-Heinz (2005). Parteienfinanzierung in Deutschland: Entwicklung der Einnahmestrukturen politischer Parteien oder eine Sittengeschichte über Parteien, Geld und Macht, Marburg.

Alexander, Herbert E. (1989). Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework, in: Herbert E. *Alexander* (Hg.): Comparative Political Finance in the 1980s, Cambridge, 9–23.

Andersson, Staffan (2003). Political Corruption in Sweden, in: Martin J. *Bull*/James L. *Newell* (Hg.): Corruption in Contemporary Democracies, Basingstoke, 235–248.

Austin, Reginald/Maja *Tjernström* (Hg.) (2003). Funding of Political Parties and Election Campaigns, Stockholm.

Bennett, Colin J. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It?, in: British Journal of Political Science, Vol. 21(2), 215–233.

Biezen, Ingrid van (2004). Political Parties as Public Utilities, in: Party Politics, Vol. 10(6), 701–722.

Biezen, Ingrid van/Petr *Kopecký* (2007). Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies, in: Party Politics, Vol. 13(2), 235–254.
Bösch, Frank (2001). Die Entstehung des CDU-Spendensystems und die Konsolidierung der deutschen Parteienlandschaft, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, Vol. 49(8), 695–711.
Boyken, Friedhelm (1998). Die neue Parteienfinanzierung. Entscheidungsprozeßanalyse und Wirkungskontrolle, Baden-Baden.
Casas-Zamora, Kevin (2005). Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties, Colchester.
Clift, Ben/Justin *Fisher* (2004). Comparative Party Finance Reform. The Cases of France and Britain, in: Party Politics, Vol. 10(6), 677–699.
Dübber, Ulrich (1970). Geld und Politik. Die Finanzwirtschaft der Parteien, Freudenstadt.
Europarat (2003). Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns, o.O.
Ewing, Keith D. (1987). The Funding of Political Parties in Britain, Cambridge.
Finansdepartmentet (1994). Det offentliga stödet till partierna – inriktning och omfattning: rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
Fisher, Justin (2000). Party Finance and Corruption: Britain, in: Robert *Williams* (Hg.): Party Finance and Political Corruption, Basingstoke, 15–36.
Fisher, Justin/Todd A. *Eisenstadt* (2004). Introduction: Comparative Party Finance. What is to be done?, in: Party Politics, Vol. 10(6), 619–626.
Gidlund, Gullan M. (1991). Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses, in: Matti *Wiberg* (Hg.): The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries, Helsinki, 13–54.
Graham, Alistair (2007). Review of the Electoral Commission. Eleventh Report of the Committee on Standards in Public Life, London.
Grant, Thomas D. (Hg.) (2005). Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide. Navigating the Laws, Regulations and Practices of National Regimes, Oxford.
Hagevi, Magnus (2003). Sweden: Between Participation Ideal and Professionalism, in: Jens *Borchert*/Jürgen *Zeiss* (Hg.): The Political Class in Advanced Democracies, Oxford, 352–373.
Halvarson, Arne (1999). Sveriges staatsskick. Fakta och perspektiv, Stockholm.
Heidenheimer, Arnold J./Frank C. *Langdon* (1968). Business Associations and the Financing of Political Parties. A Comparative Study of the Evolution of Practices in Germany, Norway and Japan, Den Haag.
Kaiser, André (2000). Regieren in Westminster-Demokratien: Eine Problemskizze, in: André *Kaiser* (Hg.): Regieren in Westminster-Demokratien, Baden-Baden, 11–24.
Kaiser, André (2002). Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich, Frankfurt a.M., New York.
Kavanagh, Dennis (1990). Thatcherism and British Politics. The End of Consensus, Oxford.
Katz, Richard S./William *Crotty* (Hg.) (2006) Handbook of Party Politics, London, Thousand Oaks, New Delhi.
Katz, Richard S./Peter *Mair* (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, in: Party Politics, Vol. 1(1), 5–28.
Koß, Michael (2007). Zur Vereinbarkeit rationalistischer und kulturalistischer Ansätze in der Politikwissenschaft: Das Beispiel der Parteienfinanzierung in Schweden, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 17(1), 43–60.
Landfried, Christine (1992). Judicial Policy-Making in Germany: the Federal Constitutional Court, in: West European Politics, Vol. 15(3), 50–67.
Landfried, Christine (1994). Parteifinanzen und politische Macht. Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA, Baden-Baden.
Leithäuser, Johannes (2007). Dummheit oder Bestechung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 3.12.
Lösche, Peter (1984). Wovon leben die Parteien? Über das Geld in der Politik, Frankfurt a.M.
Mayntz, Renate/Fritz W. *Scharpf* (1995). Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus, in: Renate *Mayntz*/Fritz W. *Scharpf* (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a.M., New York, 39–72.
Möller, Tommy (1986). Borgerlig samverkan, Uppsala: Diskurs.
Naßmacher, Karl-Heinz (1992). Parteifinanzen im westeuropäischen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 23(3), 462–487.
Naßmacher, Karl-Heinz (1993). Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies, in: Arthur B. *Gunlicks* (Hg.): Campaigning and Party Finance in North America and Western Europe, Boulder, 233–267.
Naßmacher, Karl-Heinz (2000). Parteienfinanzierung, in: Everhard *Holtmann* (Hg.): Politiklexikon, 3. Aufl., München/Wien, 454–459.
Naßmacher, Karl-Heinz (Hg.) (2001a). Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance. Essays in Honour of Herbert E. Alexander, Baden-Baden.

Naßmacher, Karl-Heinz (2001b). Comparative Political Finance in Established Democracies (Introduction), in: Karl-Heinz *Naßmacher* (Hg.), Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance. Essays in Honour of Herbert E. Alexander, Baden-Baden, 9–33.

Naßmacher, Karl-Heinz (2002). Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31(1), 3–20.

Naßmacher, Karl-Heinz (2003). The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit, in: Reginald *Austin*/Maja *Tjernström* (Hg.): Funding of Political Parties and Election Campaigns, Stockholm, 33–54.

Naßmacher, Karl-Heinz (2006). Regulation of Party Finance, in: Richard S. *Katz*/William *Crotty* (Hg.): Handbook of Party Politics, London, Thousand Oaks, New Delhi, 446–455.

Neill, Patrick, Lord of Bladen (1998). The Funding of Political Parties in the United Kingdom. Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, Bd. 1: Report, London.

Phillips, Hayden (2007). Strengthening Democracy: Fair and Sustainable Funding of Political Parties. The Review of the Funding of Political Parties, London.

Pierre, Jon/Lars *Svåsand*/Anders *Widfeldt* (2000). State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality, in: West European Politics, Vol. 23(1), 1–24.

Pierre, Jon/Anders *Widfeldt* (1992). Sweden, in: Richard S. *Katz*/Peter *Mair* (Hg.): Party Organizations. A Data Handbook, London, 781–836.

Pinto-Duschinsky, Michael (1981). British Political Finance 1830 – 1980, Washington.

Poguntke, Thomas (1994). Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany, in: Richard S. *Katz*/Peter *Mair* (Hg.): How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Europe, London, 185–216.

Przeworski, Adam/Henry *Teune* (1970). The Logic of Comparative Social Inquiry, New York.

Riker, William H. (1962). The Theory of Political Coalitions, New Haven, CONN/London.

Saalfeld, Thomas (2003). The United Kingdom: Still a Single "Chain of Command"? The Hollowing Out of the "Westminster Model", in: Kaare *Strøm*/Wolfgang C. *Müller*/Torbjörn *Bergman* (Hg.): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford, 620–648.

Scarrow, Susan E. (2004). Explaining Political Finance Reforms. Competition and Context, in: Party Politics, Vol. 10(6), 653–675.

Scarrow, Susan E. (2006). Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?, in: West European Politics, Vol. 29(4), 619–639.

Schmidt, Vivien A./Claudio *Radaelli* (2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues, in: West European Politics, Vol. 27(2), 183–210.

SOU (Statens Offentliga Utredningar) (2004). Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter, Stockholm.

Strøm, Kaare (1990a). A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, in: American Journal of Political Science, Vol. 34(2), 565–598.

Strøm, Kaare (1990b). Minority Government and Majority Rule, Cambridge.

Strøm, Kaare/Wolfgang C. *Müller* (1999). Political Parties and Hard Choices, in: Wolfgang C. *Müller*/Kaare *Strøm* (Hg.): Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions, Cambridge, 1–35.

Webb, Paul D. (1992). The United Kingdom, in: Richard S. *Katz*/Peter *Mair* (Hg.): Party Organizations. A Data Handbook, London, 837–871.

Webb, Paul D. (2001). Parties and Party Systems: Modernisation, Regulation and Diversity, in: Parliamentary Affairs, Vol. 54(2), 308–321.

Woldendorp, Jaap/Hans *Keman*/Ian *Budge* (2000). Party Governments in 48 Democracies (1945–1998). Composition – Duration – Personnel, Dordrecht/Boston/London.

AUTOR

Michael KOSS, derzeit Postdoktorand am Department of Politics and International Relations der Universität Oxford; hauptsächliche Forschungsinteressen: vergleichende Parteien- und Public Policy-Forschung.

Korrespondenzadresse: Department of Politics and International Relations, University of Oxford, Manor Road, Oxford, OX1 3UQ, United Kingdom.

E-Mail: michael.koss@politics.ox.ac.uk