

Hiltrud Naßmacher

Parteiensysteme und Parteifinzen in West-Europa

Für Stabilität und Wandel von Parteiensystemen sind gesellschaftliche und institutionelle Faktoren von Bedeutung. Häufig werden für Stabilität und Wandel vor allem die gesellschaftlichen als die relevantesten angesehen. Die Cleavages werden schwächer oder aufgrund des Wertewandels durch neue ergänzt. Weiterhin steht die Performanz der Parteien im Hinblick auf Inhalte, Personal und Kompetenz im Blickpunkt der Diskussion. Daneben erwähnt Mair¹ noch die organisatorischen Bemühungen der Parteien selbst. Aber die institutionellen Faktoren sind vielleicht von ähnlich großer Bedeutung. Als wichtigster gilt das Wahlsystem. Kaum berücksichtigt werden föderale Strukturen (Aufstieg von Parteien aus der Provinz) und die Bedeutung der Referendumsdemokratie (mit Ausnahme von Müller-Rommel²). Noch seltener wird von Parteienforschern die Wirkung der Parteienfinanzierung in die Betrachtung einbezogen.

A) Entwicklung der Fragestellung

Die geringe Berücksichtigung der Parteienfinanzierung für die Veränderung der Parteiensysteme ist deshalb bemerkenswert, weil ständig die These wiederholt wird, dass Wahlkämpfe im Medienzeitalter immer professionalisierter und damit teurer werden. Vielfältige Forschungsergebnisse amerikanischer und britischer Wissenschaftler haben gezeigt, dass durch Parteifinzen der Wettbewerb wesentlich beeinflusst wird. Ein einfacher Zusammenhang zwischen Geldeinsatz und Erfolg besteht jedoch nicht. Vielmehr ist Wahlkampfgeld dann am produktivsten, wenn die anderen bereits erwähnten Faktoren einen Sieg wahrscheinlich machen³. Ein direkter Zusammenhang besteht auch nicht zwischen Geldeinsatz und Wahlbeteiligung. Jedoch wird erwartet, dass mit steigender Anwendung von kostenintensiver moderner Technologie die Verfügbarkeit von Geld in der Zukunft entscheidender wird.

Zur Charakterisierung von Parteiensystemen hat Mair die Unterscheidung zwischen geschlossener und offener Konkurrenz vorgeschlagen, wobei Großbritannien (aufgrund des Wahlsystems) als geschlossen, während die Niederlande als offen bezeichnet werden. Bei Ausschluss einer Partei (z. B. der Progressive Party in

1 Peter Mair, »Party Systems and Structures of Competition« in: Lawrence LeDuc / Richard G. Niemi / Pippa Norris (Hg.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks 1996, S. 83-106.

2 Ferdinand Müller-Rommel, *Grüne Parteien in Westeuropa: Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen*, Opladen 1993, S. 124.

Dänemark oder der Kommunisten in Italien) führt das zur Kategorie eines relativ offenen Systems. Eine andere Unterscheidung bezieht sich auf den »working« oder »not working« Wettbewerb (Italien bis 1994)⁴. Niedermayer hatte bereits eine differenziertere Betrachtung der Parteiensysteme und deren Veränderung vorgelegt. Er unterscheidet vor dem Hintergrund der internationalen Literatur zwischen Format (Anzahl der Subsysteme im Gesamtsystem), der Fragmentierung (der zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhandenen Größenrelation auf der Basis der Parlamentssitze) und der Volatilität (der Veränderung der Parteien aufgrund der Stimmen bei Wahlen)⁵.

Normativ betrachtet sollen Parteienfinanzierungsregime die Qualität des Wettbewerbs verbessern. Dies würde auch bedeuten, dass die Chancen kleiner Parteien, am Wettbewerb mit Aussicht auf Erfolg teilnehmen zu können, positiv beeinflusst werden und die Dominanz großer Parteien reduziert wird. Wesentliche Instrumente dazu sind Gebote (z. B. Grenzen für Ausgaben), Verbote (bestimmter Arten von Spenden, z. B. Unternehmensspenden) und die Gewährung öffentlicher Finanzen, die wiederum an spezifische Bedingungen geknüpft werden.

Im Wettbewerb scheinen Parteien, die bereits im Parlament vertreten sind, dadurch einen erheblichen Vorteil zu haben, weil ihre Mandatsträger und Fraktionen auf Mittel, die sie zur Förderung ihrer parlamentarischen Arbeit erhalten, – in der Regel unberechtigterweise – zurückgreifen, um auch ihre (außerparlamentarische) Parteiorganisation zu stärken. »Wahlergebnisse von Parteien stehen in enger Verbindung mit deren Organisationsfähigkeit«⁶. Bisherige Erkenntnisse haben ergeben, dass kleinen Parteien häufig die ökonomische Basis fehlt, um eine organisatorische Entfaltung voranzutreiben. Einen direkten Zusammenhang zwischen den Wahlerfolgen der Grünen und den Parteienfinanzierungsregeln in den unterschiedlichen europäischen Ländern schloss Müller-Rommel⁷ jedoch aus. Allerdings sind die Erkenntnisse hier auf einer sehr schwachen Informationsbasis zustandegekommen, so dass eine Lücke bleibt. Der folgende Beitrag will diese schließen. Die zentrale Fragestellung lautet: In welcher Weise beeinflussen die Parteifinanzen und ihre Institutionalisierung das Parteiensystem? Inwieweit sind sie ein relevanter Faktor in der »Chancenstruktur« (political opportunity structure)?

- 3 S. z. B. Gary C. Jacobson, »The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments« in: *American Journal of Political Science*, 34 (1990) May, S. 334-362; Gary C. Jacobson, »The Misallocation of Resources in House Campaigns« in: Lawrence C. Dodd / Bruce I. Oppenheimer (Hg.), *Congress Reconsidered*, 5. Aufl. Washington DC 1993, S. 115-139; Filip Palda / Kristian Palda, »The Impact of Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993« in: *Public Choice* 94 (1998), S. 157-174; David Denver / Gordon Hands, »Challengers, Incumbents and the Impact of Constituency Campaigning in Britain« in: *Electoral Studies*, 16 (1997) 2, S. 175-193.
- 4 Mair, aaO. (FN 1), S. 94, 95.
- 5 Oskar Niedermayer, »Entwicklungstendenzen der westeuropäischen Parteiensysteme: eine quantitative Analyse« in: *PVS-Sonderheft*, Opladen 1992, S. 145.
- 6 Müller-Rommel, aaO. (FN 2), S. 172.
- 7 Ebd., S. 172, 182.

B) Wirkungen der Finanzen auf das Parteiensystem

In der Forschungsliteratur zur Parteienfinanzierung wird ein direkter Zusammenhang zwischen Parteienfinanzierung und Parteiensystem nur im Hinblick auf die öffentliche Parteienfinanzierung gesehen. Bevor Thesen zu diesem speziellen Problem nachgegangen wird, sollen andere naheliegende Zusammenhänge zwischen Parteifinzen und Parteiensystem aufgegriffen werden: die Wirkungen von Finanzskandalen sowie die Linkage-Problematik.

1) Finanzskandale und Parteiensystem

Häufig werden Finanzskandale und Wahlaussichten einzelner Parteien in einen unmittelbaren Zusammenhang gebracht. Beispiele, die diese Ursache-Folgewirkung unterstreichen, sind allerdings selten, denn oft haben konkurrierende Parteien parallel oder nacheinander solche Skandale. Sie tauchen in Ländern des europäischen Südens (Spanien, Italien) und in Frankreich häufiger auf. Einerseits scheinen sie mit klientelistischen Strukturen wie in Italien im Zusammenhang zu stehen. Traditionell wurden hier öffentliche Betriebe⁸, aber auch öffentliche Auftragnehmer für die Finanzierung der Parteien herangezogen⁹. Eine Schätzung für die 1980er Jahre ergab für Italien, dass die Beträge aus diesen Einnahmen sich auf 75 Prozent derer aus der öffentlichen Parteienfinanzierung beliefen¹⁰. Zohnhöfer¹¹ sieht in der illegalen Parteienfinanzierung in Italien, in die sowohl Regierungs- als auch Oppositionspolitiker verwickelt waren, den entscheidenden Schlag gegen das Parteiensystem, das bis in die 1990er Jahre existierte.

Andererseits deuten solche Skandale auch auf Finanzmängel bei den Parteien hin. So haben Frankreichs und Spaniens Parteien besonders geringe Eigenmittel aus Mitgliedsbeiträgen und kleinen Spenden, weil es kaum Mitglieder gibt: In Frankreich stammen nur 12 Prozent der Einnahmen aus diesen Quellen¹², in Spanien etwa 5 Prozent¹³. Die Kassen der Parteien wurden neben den »Spenden« von öffentlichen

8 Rosa Mulé, »Financial Uncertainties of Party Formation and Consolidation in Britain, Germany and Italy: The Early Years in Theoretical Perspective« in: Peter Burnell / Alan Ware (Hg.), *Funding Democratisation*, Manchester/New York 1998, S. 65 f.; James Newell, »Party Finance and Corruption: Italy« in: Robert Williams (Hg.), *Party Finance and Political Corruption*, Basingstoke 2000, S. 64 f.

9 Ebd., S. 61.

10 David Hine, »Political Corruption in Italy« in: Walter Little / Eduardo Posado-Carbo (Hg.), *Political Corruption in Europe and Latin America*, Basingstoke 1996, S. 138.

11 Reimut Zohnhöfer, »Das italienische Parteiensystem nach den Wahlen: Stabilisierung des fragmentierten Bipolarismus oder Rückkehr zur »ersten Republik?« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 33 (2002) 2, S. 272.

12 Ruud A. Koole, »Political Finance in Western Europe: Britain and France« in: Karl-Heinz Naßmacher (Hg.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden 2001, S. 78; Yves-Marie Doublet, *L'argent et la politique en France*, Paris 1997, S. 73.

13 Ingrid van Biezen, »Party Financing in New Democracies. Portugal and Spain« in: *Party Politics*, 6 (2000) 3, S. 334 f.

Auftragnehmern auch durch Scheingutachten gefüllt. Die These von Della Porta und Mény¹⁴, dass vor allem die Oppositionsparteien zur illegalen Spendenpraxis neigen, weil sie von den nur der Regierung zugänglichen Geldquellen ausgeschlossen sind, konnte nicht bestätigt werden. In beiden Ländern wurde versucht, die Praxis der illegalen Geldbeschaffung durch öffentliche Mittel abzustellen.

Schließlich ist es in Österreich gängige Praxis, dass Geld über sogenannte Parteisteuern (diejenigen, die öffentliche Aufträge bekommen haben, bezahlen als Dank dafür eine Summe an die Partei) fließt, was angesichts der Berichtspraxis der Parteien (nur der Bundesebene) auf weniger Akzeptanzprobleme in der Öffentlichkeit stößt als in Deutschland (Finanzberichte erfassen alle Ebenen). In Antizipation von Problemen führte das in Deutschland (1999, 2001 und 2002) zur Umgehung von Veröffentlichungspflichten (Stückelung von Spenden für die SPD (Köln und Wuppertal) und die FDP) und nach Aufdeckung zum öffentlichen Skandal. Bereits kurz vorher hatten die Direktspenden an Kanzler Kohl und der Transfer von hessischen Parteigeldern in die Schweiz eine noch größere Krise einer einzelnen Partei verursacht¹⁵. Die Parteien in Deutschland wurden allerdings für dieses Fehlverhalten Einzelner nicht besonders abgestraft. In Österreich mag die von der FPÖ thematisierte und von den Wählern perzipierte »Inbesitznahme« des Staates durch die dominanten Parteien SPÖ und ÖVP jedoch zum Rückgang ihrer Stimmen geführt haben und zum Aufstieg der FPÖ, die sich von den etablierten konkordanten Entscheidungsstrukturen auf Bundesebene ausgeschlossen sah. In den Nordländern Europas würden illegale Geldeinnahmen mangels strikter Berichtspflichten über die Parteifinanzen nur per Zufall auffallen.

Der Verlust von Stimmen und Mandaten bezieht sich zunächst auf die Volatilität, die sowohl durch (vorübergehenden) Wählerwechsel (z. B. zur FPÖ in Österreich) aber auch durch Wahlenthaltung (z. B. bei CDU-Wählern nach der Kohl-Krise) verursacht werden kann, sie kann die Fragmentierung jedoch auch nachhaltig verändern.

2) Finanzen und Linkages

Bei den Cleavages geht es um die parteiorganisatorische Verankerung gesellschaftlicher Konfliktlinien. Auch die Linkage-Debatte wird fast völlig ohne die Bedeutung der finanziellen Aspekte geführt¹⁶. Dies ist bemerkenswert, weil doch unbestritten ist, dass besonders im linken z. T. aber auch im rechten Spektrum Vorfeldorganisationen immer auch finanziell zur Stabilisierung der Linkages und damit der Konfliktlinie beigetragen haben. Dies wird besonders deutlich an den Säulen in den Niederlanden und den Lagern in Österreich¹⁷. Diese Bindungen lockern sich seit mindes-

14 Donatella della Porta / Yves Mény (Hg.), *Democracy and Corruption in Europe*, London/Washington 1997, S. 171 f.

15 Karl-Heinz Naßmacher, »Parteienfinanzierung in der Bewährung« in: *APuZ*, B16/2000, S. 15-20.

16 Thomas Poguntke, *Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich*, Wiesbaden 2000.

tens drei Jahrzehnten¹⁸. Als wichtigste Ursache gilt der Wertewandel, der u. a. auch eine neue Konfliktlinie und neue Parteien entstehen ließ. Eine andere Ursache könnte auch rationales Verhalten der Bevölkerung sein, die einen unmittelbaren Vorteil der Mitgliedschaft nicht mehr erkennt und (wie bei den Kirchensteuern) eher die Belastungen durch Mitgliedschaften in Großorganisationen sieht.

Gerade für die Verwurzelung in der Gesellschaft werden allerdings zumindest für die traditionellen Parteien als Indikatoren vor allem die – noch am leichtesten zugänglichen – Mitgliedszahlen herangezogen. Sie sind – und das hat sich bei denen der jahrzehntelang dominanten DC in Italien, aber auch an denen der ÖVP in Österreich gezeigt – zuweilen künstlich überhöht, in Italien durch Patenschaften und in der ÖVP durch Familienmitgliedschaften. Viele Parteien schrecken vor einer Bereinigung ihrer Mitgliederkarteien zurück, auch dann, wenn die Mitglieder nicht zahlungswillig sind. So zahlen z. B. bei den Konservativen in Großbritannien¹⁹ oder der FDP in Deutschland²⁰ viele Mitglieder keine Beiträge. Der Verlust an Bodenhaftung wird nicht zur Kenntnis genommen oder aus innerparteilichen Erwägungen geschönt (Delegierten-schlüssel), bis das gesamte Gebäude zusammenbricht, wie z. B. insbesondere der Fall der DC zeigt. Die geringen Einnahmen der DC aus Mitgliederbeiträgen bei hoher Mitgliedschaft²¹ hätten als Indikator genutzt werden können, um zu enttarnen, dass das oberflächlich intakte Bild bezüglich Mitgliedern und Linkages seit langem erodierte.

Da allgemein angenommen wird, dass die Aktivitäten der Mitglieder und Anhänger in Parteien stark nachlässt, erscheint nicht die Anzahl der Mitglieder, sondern vor allem die Bereitschaft ihrer Anhänger, für ihre Parteien Geld bereitzustellen (Mitgliedsbeiträge und Spenden), als wichtig. Hier sind die sozialdemokratischen Parteien im Hinblick auf die Einnahmen aus dieser Quelle noch immer weitaus führend (Deutschland, Österreich, Schweiz)²², wengleich die Großparteien aus dem rechten Spektrum (z. B. die CDU) bei der Mitgliederzahl aufgeholt haben. Nach dem Rückgang der Einnahmen aus dieser Einnahmequelle bei den Parteien des linken Spektrums in Schweden und in den Niederlanden liegen die aus dem rechten Spektrum bei dieser Einnahmequelle sogar vorn²³. Wie in anderen nordischen Ländern und in Großbritannien

17 Doris Cordes, *Die Finanzierung der politischen Parteien Deutschlands, Österreichs und der Niederlande*, [www.http://docserver.bis.uni-Oldenburg/publikationen/dissertation/2002/cor.-corfin01.htm](http://docserver.bis.uni-Oldenburg/publikationen/dissertation/2002/cor.-corfin01.htm).

18 S. d. Poguntke, aaO. (FN 16).

19 Paul D. Webb, »Party Organizational Change in Britain: The Iron Law of Centralization?« in: Richard S. Katz / Peter Mair (Hg.), *How Parties Organize*, London u.a. 1994, S. 109-133; Paul Webb, *The Modern British Party System*, London u. a. 2000.

20 Carmen Theis, *FDP – F.D.P. Partei zwischen Programm und Tradition* (Dissertation Uni Oldenburg, in Bearbeitung).

21 Ingrid van Biezen / Karl-Heinz Naßmacher, »Political Finance in Southern Europe (Italy, Portugal and Spain)« in: Naßmacher, aaO. (FN 12), S. 138.

22 Karl-Heinz Naßmacher, »Political Finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland« in: Naßmacher, aaO. (FN 12), S. 98.

23 Gullan Gidlund / Ruud A. Koole, »Political Finance in the North of Europe: The Netherlands and Sweden« in: Naßmacher, aaO. (FN 12), 116 f.

war in Schweden bei der wichtigsten Arbeiterpartei die Einnahme durch kollektive Mitgliedschaft abgesichert, die beim Wegfall dieser Verbindung einbrach.

Starke Organisationen sind nach wie vor wichtig für stabile Wahlergebnisse²⁴. Die Mobilisierung für Wahlen kann entweder durch freiwillige Mitarbeit der Parteiaktivisten oder/und über eine Kampagne mit bezahltem Personal erfolgen. Beim Rückgang der Zeitspende und der Professionalisierung des Wettbewerbs wird die Geldspende immer wichtiger. Der Mitgliederschwund, der nicht kompensiert wird durch kleine Spenden in allen europäischen Parteien, deutet an, dass diese Verbindung zur Bevölkerung immer geringer wird. Ob dafür Ersatz durch direkte Ansprache der Anhänger über die Medien geschaffen werden kann, ist noch nicht sicher. Vielmehr wird allenthalben eine wachsende Volatilität konstatiert. Jedenfalls wird für die Phase, als Mitgliedsbeiträge noch eine erhebliche Rolle bei den Einnahmen der Parteien spielten (vor der Einführung der öffentlichen Parteifinanzierung), von einer geringeren Volatilität berichtet²⁵.

Neue Parteien sind im Hinblick auf ihre ideologische Orientierung sehr heterogen. Poguntke²⁶ ordnet sie den Kategorien neue Linke (kleine linkssozialistische Parteien von Intellektuellen), grün-alternative Parteien und bürgerliche Protestparteien (z. B. D 66, Fortschrittsparteien, Zentrumsdemokraten, z. B. die dänischen Christdemokraten sowie die VU in Belgien) sowie rechtsextremistische und rechtspopulistische Parteien (z. B. den Vlaams Blok) zu. Eines haben die neuen Parteien allerdings gemeinsam: Ihnen fehlen anfangs Mitglieder. In der Regel können sie auch keine starken Organisationen aufbauen, weil ihnen meistens sichere Geldeinnahmen fehlen. Bei den Grünen sind die Verbindungen in den Bewegungssektor nicht mit kontinuierlichen Geldflüssen verbunden. Die Bedeutung des öffentlichen Geldes kommt in den Blick.

3) Öffentliche Parteifinanzen und Parteiensystem

Nicht nur durch die geringe Verankerung der Parteien in der Bevölkerung, sondern auch durch den Verlust von Eigenmitteln werden die Parteien »verwundbarer«²⁷. Da durch die freiwilligen Beiträge und Spenden der Anhänger in den europäischen Parteien nicht mehr ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, verlassen sich die Parteien entweder auf große Geldgeber (Unternehmensspenden, Gewerkschaftszuwendungen) oder vermehrt auf direkte oder zumindest indirekte öffentliche Mittel, die die Schere zwischen Finanzbedarf und Finanzaufkommen schließen sollen.

Die öffentlichen Mittel werden allerdings gleichermaßen als Chance und Problem angesehen. Einmal begeben sich Parteien damit in die Abhängigkeit von anderen Parteien, die zur Mehrheitsbeschaffung oder für einen breiten Konsens notwendig sind, was von außen wie ein kartellartiges Verhalten bewertet wird. Das

24 Poguntke, aaO. (FN 16), S. 253, 259, 265.

25 Klaus von Beyme, *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*, Wiesbaden 2000, S. 59 f.

26 Poguntke, aaO. (FN 16).

27 Ebd., S. 265.

Aushandeln von finanziellen staatlichen Zuwendungen für Parteien und durch die Parteien selbst hat mit zur These geführt, die prognostiziert, dass Parteien sich in eine Richtung entwickeln, für die die Bezeichnung einer Cartel Party²⁸ angemessen erscheint. Im Hinblick auf das Parteiensystems wird die seit den 1970er Jahren²⁹ formulierte These immer wieder aufgegriffen, die lautet: Öffentliche Finanzen für Parteien tragen zum Einfrieren/zur Versteinerung der Parteiensysteme bei (sogenannte Petrifikationsthese). Mit dieser These werden zwei Dimensionen angesprochen: die Stärke der etablierten Parteien im Vergleich zu den anderen und die Chance neuer Parteien, mit Erfolg in den Wettbewerb einzutreten³⁰.

Beide Thesen gehen davon aus, dass vor allem die etablierten Parteien von der öffentlichen Finanzierung profitieren. Direkt oder indirekt wird vermutet, dass der Zugang neuer Parteien durch öffentliche Parteienfinanzierung behindert wird. Vor allem die Regierungsparteien werden als Gatekeeper gesehen. Da aber Finanzierungsregeln häufig im Konsens zwischen Regierung und Opposition zustande kommen, trifft auch die etablierten Oppositionsparteien der Vorwurf. Andere, z. B. Naßmacher, Mendilow und Naßmacher/Naßmacher³¹, haben die Petrifikationsthese als nicht zutreffend bezeichnet und erste Belege dafür geliefert. Sie sehen in öffentlichen Finanzen u. a. auch die Chance, dass dadurch die Abhängigkeit einzelner Parteien von großen Geldgebern entfällt und vor allem der Wettbewerb zwischen den Parteien um Macht fairer wird.

Eine oberflächliche Betrachtung der Parteiensysteme in Europa ergibt zunächst einmal bei vielen sowohl ein verändertes Format (Anzahl der Subsysteme) als auch eine veränderte Fragmentierung (veränderte Größenrelationen). Diese kann allerdings eine genauere Analyse nicht ersetzen.

3.1 Forschungsdesign und Indikatoren

Um die o. a. Thesen (Petrifikationsthese, These vom faireren Wettbewerb) zu bestätigen oder zu verwerfen, ist eine differenziertere Betrachtung zur Institutionali-

- 28 Richard S. Katz / Peter Mair, »Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party« in: *Party Politics*, 2 (1995) 1, S. 5-28.
- 29 Nils Andren, »Partisan Motivations and Concern for System Legitimacy in the Scandinavian Deliberations on Public Subsidies« in: Arnold J. Heidenheimer (Hg.), *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Election Campaigns*, Lexington MA 1970, S. 67; F. Leslie Seidle / Khayyam Z. Paltiel, »Party Finance, the Election Expenses Act and Campaign Spending in 1979 and 1980« in: Howard R. Penman (Hg.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980. A Study of the General Elections*, Washington DC/London 1981, S. 279.
- 30 Karl-Heinz Naßmacher, »Öffentliche Parteienfinanzierung in Westeuropa: Implementationsstrategien und Problemstand in der Bundesrepublik Deutschland, Italien, Österreich und Schweden« in: *Politische Vierteljahresschrift*, 28 (1987) 1, S. 111.
- 31 Ebd.; Jonathan Mendilow, »Public Party Funding and Party Transformation in Multi-Party Systems« in: *Comparative Political Studies*, 25 (1992) 1, S. 90-117; Karl-Heinz Naßmacher / Hiltrud Naßmacher, »Major Impacts of Political Finance Regimes (Introduction)« in: Naßmacher, aaO. (FN 12), S. 181-196.

sierung der Parteifinanzen von Bedeutung, d. h. eine Analyse der wesentlichen Merkmale struktureller Verfestigung oder Vorabfestlegungen, mit denen bestimmte Interaktionsmuster korrespondieren. Parteienfinanzierungsregelungen gehören zu den institutionellen Rahmenbedingungen, denen sich insbesondere neue Parteien (mangels Mitwirkungsmöglichkeit) zu stellen haben. In den meisten europäischen politischen Systemen ist inzwischen die direkte öffentliche Parteienfinanzierung üblich (Schaubild 1).

Allerdings war der Zeitpunkt der Einführung sehr unterschiedlich. So werden öffentliche Finanzen in der Bundesrepublik seit 1959, in Schweden seit 1965, in Finnland seit 1967, in Norwegen seit 1970, in Italien seit 1974, in Österreich seit 1975, in Spanien und Portugal seit 1977, in Dänemark seit 1986, in Frankreich seit 1988, in Belgien seit 1989 zur Verfügung gestellt. Es gibt allerdings auch noch solche Länder, die bis zum Ende der 1990er Jahre nur sehr geringe oder nur indirekte Parteienfinanzierung kannten. Dies ist der Fall in den Niederlanden (inzwischen öffentliche Finanzierung seit 1999), in Großbritannien und in der Schweiz. Eine genauere Analyse kann sich nur auf Länder beziehen, die schon einige Jahrzehnte öffentliche Finanzierung der Parteien haben, da Wirkungen nur nach einiger Zeit zu erwarten sind. Weiterhin ist bei den näher zu untersuchenden Ländern zu beachten, dass öffentliche Parteienfinanzierung in den Parteieinnahmen eine erhebliche Rolle spielt. Dies ist beispielsweise in Italien nicht der Fall.

Die parlamentarischen Systeme in Europa haben bezüglich ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen (reiche Gesellschaften auf dem Weg zu Dienstleistungsgesellschaften) und inzwischen auch im Hinblick auf ihre Medien eher Gemeinsamkeiten als Unterschiede, so dass diese Faktoren bei der vergleichenden Analyse zur Entwicklung der Parteiensysteme unbeachtet bleiben müssen. Allerdings unterscheiden sich die politischen Systeme im Hinblick auf ihre Wahlsysteme, die am ehesten als wesentlicher institutioneller Faktor für die Zusammensetzung von Parlamenten beachtet werden: Unter Verhältniswahl ist es für neue Bewerber leichter, Mandate zu gewinnen, als unter Mehrheitswahl. Gleichmaßen erschweren Sperrklauseln im Wahlrecht den Einzug von neuen Parteien ins Parlament. Um die Wirkungen des Wahlrechts bei dieser vergleichenden Analyse zu den Wirkungen der öffentlichen Parteienfinanzierung weitgehend zu neutralisieren, wird der unmittelbare Vergleich zwischen Ländern gesucht, die ähnlich hohe Hürden für neue Bewerber durch Sperrklauseln oder Mehrheitswahl haben.

Nur vier Fälle sind in Europa einem stark mehrheitsbildenden Wahlrecht zuzuordnen: Großbritannien mit relativer Mehrheitswahl und Frankreich mit absoluter Mehrheitswahl im Einerwahlkreis, während Italien³² Mehrheitswahl seit Mitte der 1990er Jahre für Dreiviertel der Mandatzuteilung im Parlament anwendet. Auch Spanien hat ein stark mehrheitsbildendes Wahlrecht (Verhältniswahl in unterschiedlich großen regionalen Wahlkreisen).

32 Italien wird hier aufgrund der geringen Bedeutung der öffentlichen Finanzierung, der mangelnden Kontinuität im Wahlsystem und der geringen Bedeutung der formellen Regeln der Parteienfinanzierung nicht weiter betrachtet.

Schaubild 1: Direkte Parteienfinanzierung in Europa

Land	Einführung	Empfänger			Intervall		Zugang	Zuteilung			Indirekte Subventionen			
		Partei	Kandidat	Anderer	jährlich	Wahl		per Stimmen	per Sitz	Anderer	freies Fernsehen	Steuervorteile für Spender	Forschung Parteizeitungen	Anderer
Osterreich	1975	x			x	x	verschieden	x		x				
Belgien	1989			x	x		1 MP	x		x				
Dänemark	1986	x			x	x	verschieden	x						
Finnland	1968	x			x		1 MP		x					
Frankreich	1988	x	x		x	x	verschieden	x	x	x				
Deutschland	1959	x	x		x		0,5% d. Stimmen	x		x				
Griechenland	1984	x			x		3% d. Stimmen	x		x				
Italien	1974		x			x	verschieden	x						
Luxemburg	No DSF													
Niederlande	No DSF													
Norwegen	1970	x			x		2,5% d. Stimmen	x						
Portugal	1977	x			x		1 MP	x						
Spanien	1977	x			x	x	1 MP	x		x				
Schweden	1965	x			x		4% Stimmen oder 1 MP+2,5%		x	x				
Schweiz	No DSF													
Großbritannien	No DSF													

Quelle: Auszug aus der Tabelle 1.6 aus Casas-Zamora 2002 (FN 33), S. 40

Demgegenüber werden die öffentlichen Finanzierungsregeln oft als so unterschiedlich angesehen, dass sich ein Vergleich der Wirkungen eigentlich verbiete³³. Dieser Meinung wird hier nicht gefolgt. Zunächst geht es bei der Abgrenzung allerdings um die Unterscheidung von Ländern mit direkter öffentlicher Parteienfinanzierung und solchen, die allenfalls indirekte Finanzierung der Parteien kennen.

Verglichen werden unter den Ländern mit stark mehrheitsbildendem Wahlrecht Großbritannien ohne direkte öffentliche Finanzierung (bis 2000) einerseits und Frankreich und Spanien mit direkter öffentlicher Parteienfinanzierung (seit 1988 bzw. 1977) andererseits. Hohe öffentliche Zuwendungen haben Schweden (1965), Österreich (seit 1975) und Deutschland (seit 1959) mit vergleichbaren Sperrklauseln (4 – 5 %) im Wahlrecht, während Norwegen (seit 1970), Dänemark und Belgien keine bzw. eine sehr niedrige Sperrklausel haben. Allerdings können Dänemark und Belgien allenfalls als weitere Kontrollländer mit sehr niedriger oder ohne Sperrklausel dienen, weil sie erst seit etwa einem Jahrzehnt öffentliche Parteienfinanzierung haben (seit 1986 bzw. 1988). Dies gilt auch für die Schweiz und die Niederlande, die im Vergleichszeitraum ohne direkte öffentliche Finanzierung auskamen. Es stehen also bei den ausgewählten Ländern jeweils mindestens zwei most similar cases zur Verfügung (Schaubild 2).

Schaubild 2:

	ohne öffentliche Finanzierung	mit öffentlicher Finanzierung
mit mehrheitsbildendem Wahlrecht	GB	F E
ohne mehrheitsbildendes Wahlrecht	CH NL	D A S N DK B

Weiterhin geht es darum, Indikatoren für die Verfestigung oder den Wandel des Parteiensystems festzulegen. In der Analyse stehen unterschiedliche Typen von Parteiensystemen zur Verfügung, die im Anschluss an Sartori³⁴ als Zweiparteiensysteme (alternierende Regierungen ohne Koalitionen) und Parteiensysteme mit mehreren Parteien bezeichnet werden können, die für die Koalitionsbildung benötigt werden. Dabei sind wiederum solche mit und ohne dominante Parteien.

Für die Veränderungen kommt es erstens vor allem darauf an, ob neue Parteien die Chance hatten, Sitze im Parlament zu gewinnen (verändertes Format), und ob sie sich langfristig hier zu etablieren verstanden. Zweitens geht es um die Fragmen-

33 Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*, Oxford 2002.

34 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge 1976, S. 122 f.

tierung (Gewicht der Mandate als Prozentsatz der Sitze) der Parlamente und deren Veränderung. Um die Veränderung der Parteienlandschaft in den Parlamenten zu verdeutlichen, wurde hier der Index von Laakso/ Taagepera³⁵ eingesetzt.

Das veränderte Format und die veränderte Fragmentierung der Parteiensysteme muss nicht sogleich bedeuten, dass neue und kleine Parteien ins Zentrum der Macht vorgedrungen sind. Dabei ist von besonderer Bedeutung, ob die bisherige Machtausübung (Alleinregierungen oder Koalitionen) unmöglich oder neue Koalitionen (mit neuen Parteien) möglich werden³⁶. Die Frage ist also, ob neue Parteien eine so große Bedeutung erlangten, dass sie beim Machterhalt eine Rolle spielten oder sie sogar in die Regierungsbildung einbezogen werden mussten. Hier spielt die ideologische Ausrichtung der potenziellen Partner auch eine Rolle. Beispiele aus einzelnen Ländern haben aber gezeigt, dass aus Erwägungen des Machterhalts auch Duldungs- oder Koalitionsvereinbarungen getroffen wurden, die aus ideologischen Gründen bisher nicht in Erwägung gezogen wurden, z. B. Koalition der Sozialisten und Kommunisten in Frankreich unter Mitterrand, Koalition der SPÖ mit der FPÖ in Österreich unter Kreisky, Duldung der Sozialdemokraten durch die Volkspartei in Dänemark³⁷ oder der von den Liberalen geführten Regierung durch die gleiche Partei. Es kommt also primär auf die numerische Zahl und das Gewicht der einzelnen Parteien im Parlament an und nicht auf die Anzahl der Stimmen, die die einzelnen Wahlbewerber errungen haben.

Die Erwartung auf mehr Chancengleichheit im Wettbewerb bezieht sich allerdings nicht nur auf die kleinen und neuen Parteien, sondern auch auf die etablierten und großen Parteien. Als geeigneter Indikator bietet sich der Machtwechsel an. Es ist zu prüfen, ob nach Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung ein Machtwechsel häufiger stattgefunden hat. Dies gilt vor allen Dingen für die Länder, in denen eine Partei eine scheinbar gesicherte Machtposition hatte, wie in den nordischen Ländern die Sozialdemokraten, in Frankreichs Fünfter Republik und Deutschland die Parteien des rechten Spektrums (Gaullisten bzw. CDU/CSU). Dabei wird Machtwechsel dermaßen operationalisiert, dass Parteien des rechten Spektrums die Macht von solchen des linken übernehmen und umgekehrt³⁸.

35 Marrku Laakso / Rein Taagepera, »Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe« in: *Comparative Political Studies*, 12 (1979) 1, S. 3-27.

36 Die Index-Werte nach Laakso/Taagepera (FN 35) sind nur partiell aussagefähig, weil in die Quantifizierung unterschiedliche Parteien eingehen können. Z. B. kann dauernd ein Zweiparteiensystem bestehen, aber eine Partei ein ganz anderer Wettbewerber sein. Ein Beispiel dafür ist das kanadische Parteiensystem. Aber auch das norwegische ist hier zu nennen: 1993 wurde die Zentrumspartei die zweitstärkste Partei (sie lehnt den EG-Beitritt ab). Toril Aalberg, »Norway« in: *European Journal of Political Research*, 40 (2001) 3-4, S. 375-382.

37 von Beyme, aaO. (FN 25), S. 86.

3.2 Befunde

Der Vergleich der Entwicklung des Parteiensystems in den ausgewählten Ländern mit Daten seit den 1950er Jahren macht zunächst deutlich, dass die direkte öffentliche Parteienfinanzierung Veränderung nicht verhindert hat. In der Tendenz ist fast überall ein Wandel der Fragmentierung der Parteiensysteme in Richtung einer Ausdifferenzierung bzw. größeren Komplexität zu erkennen. Im einzelnen gibt es allerdings Unterschiede, die näher zu analysieren sind (Schaubild 3).

Schaubild 3: Fragmentierung der Parteiensysteme in Europa

Land	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
GB	2,1	2,1	2,0	2,1	2,0	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3	2,1
F			3,6	2,9	1,7	4,6	4,0	2,9	3,0	2,8	3,5
E							2,9	2,3	2,7	2,7	2,5
D	3,5	2,8	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4	2,5	2,7	2,9	2,9
A			2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3	3,0	3,7	3,4
S					3,3	3,4	3,5	3,4	3,8	3,6	4,3
N		3,1	3,0	3,6	3,2	4,3	3,2	3,2	4,1	4,0	4,4
DK						3,9	4,8	5,1	5,6	4,7	4,9
B						4,2	3,8	4,3	3,9	3,4	5,5
NL			4,1	4,8	5,8	6,5	3,7	4,0	3,7	5,4	4,8
CH		4,7	4,7	4,8	5,4	5,0	5,0	5,3	5,8	5,4	5,1

Quellen: Müller/Strøm 2000 (FN 38); Nohlen, Dieter: *Wahlrecht und Parteiensystem: über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, 3. Aufl. Opladen 2000; Keesings Archiv der Gegenwart; Mackie/Rose 1991 (FN 38) (Eigene Berechnungen des Index von Laakso/ Taagepera (1979) (FN 35).

- 38 Damit werden solche Fälle nicht beachtet, in denen Gewichtsveränderungen bei den Parteien in der Regierungskoalition stattfinden oder der Regierungschef eines Lagers wechselt, der aus der gleichen oder einer anderen Partei eines Koalitionslagers kommen kann (im Unterschied zu Wolfgang C. Müller / Kaare Strøm, *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford 2000, S. 12). Die Verortung der Parteien im rechten oder linken Spektrum erfolgt aufgrund von Tom Mackie / Richard Rose, *A Decade of Election Results: Updating the International Almanac*, Glasgow 1997, und Wolfgang C. Müller / Kaare Strøm, »Koalitionsregierungen in Westeuropa – eine Einleitung« in: dies. (Hg.), *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, Wien 1997, S. 9-46.

Im Hinblick auf die *Anzahl der Subsysteme* im Parlament ist in den Ländern mit stark mehrheitsbildendem Wahlrecht (nach der Phase der Transformation in Spanien) die stärkste Dynamik in Frankreich zu verzeichnen, während sich mit und ohne öffentliche Finanzierung die Parteiensysteme in Großbritannien und Spanien weit weniger verändert haben.

In den Ländern mit Verhältniswahlrecht gibt es solche, in denen die öffentliche Finanzierung bereits lange vor der Postmaterialismuswelle eingeführt wurde (Deutschland, Österreich, Schweden und Norwegen), und solche, die erst nach dieser Welle durch öffentliche Finanzierung Parteien direkt unterstützen (Dänemark und Belgien). Die Veränderungen in Deutschland zeigen nach 1957 zunächst eine längerfristige Stabilisierung des Zweieinhalbparteiensystems. Die Ausdifferenzierung erfolgte hier – wie in den Vergleichsländern – in den 1980er Jahren. Deutschlands Grüne schaffen 1983, Österreichs Grüne 1986, die schwedischen Grünen erst 1988 den Sprung ins Parlament, also erst Jahrzehnte bzw. fast ein Jahrzehnt nach der Einführung der öffentlichen Finanzierung. Nun könnte man versucht sein, die Stabilität als Bestätigung der Petrifikationsthese zu sehen. Allerdings haben für Deutschland Regionalstudien³⁹ und allgemeine Einschätzungen nicht die öffentliche Parteienfinanzierung sondern die Verschärfung der 5%-Hürde und das Wirtschaftswunder als wesentliche Ursachen für den Erfolg der CDU/CSU und der FDP benannt. Allenfalls in Österreich, Schweden und Norwegen läßt sich ein Zusammenhang mit der öffentlichen Parteienfinanzierung vermuten, in diesen Ländern allerdings nicht im Sinne der »Versteinerungs«-These. In den nordischen Ländern (Schweden, Norwegen) fand eine fast kontinuierliche, aber sehr langsame Ausdifferenzierung der im Parlament vertretenen Parteien statt. Die norwegische Entwicklung ab 1973 wird allerdings nicht von der öffentlichen Parteienfinanzierung verursacht gesehen, sondern dem 1. EG-Referendum zugeschrieben⁴⁰. In Österreich fällt die Veränderung viel deutlicher aus, nachdem sich die SPÖ in den 1970er Jahren zur Dominanzpartei entwickelt hatte. Auch in Dänemark wird das Parteienspektrum im Parlament nach Einführung der öffentlichen Finanzierung eindeutig breiter. Dieser Befund fällt in Belgien nur viel geringer aus, weil in den Berechnungen die Ausdifferenzierung der belgischen Parteien in flämische und wallonische nicht berücksichtigt wurde. In den Niederlanden und der Schweiz ohne direkte öffentliche Parteienfinanzierung sind die eindeutigen Trends wie in den Ländern mit öffentlicher Parteienfinanzierung nicht nachweisbar.

Im Hinblick auf die *veränderten Größenrelationen* der Parteien werden andere Regierungen bzw. Zusammensetzungen von Regierungen möglich. Die Beteiligung neuer Parteien an der Regierungsverantwortung bzw. Machterhaltung hat in manchen Ländern nicht, in anderen erst spät stattgefunden. Zu den ersten gehören Großbritannien und Spanien. Frankreich hat 1997, Deutschland und Schweden 1998 und Belgien 1999 jeweils Grüne in Koalitionen eingebunden oder sich von

39 Karl-Heinz Naßmacher u. a., *Parteien im Abstieg*, Opladen 1989.

40 Hanne Marthe Narud / Kaare Strøm, »Norwegen. Eine fragile Koalitionsordnung« in: Müller / Strøm, aaO. (FN 38), S. 203, 208.

diesen tolerieren lassen. Nur ausnahmsweise kann eine Partei im ersten Anlauf sofort den Sprung in die Regierung schaffen, wie in den Niederlanden die LPF (2002) und 1971 die DS '70. Immerhin wurde auch die D66 hier bereits nach dem dritten Einzug ins Parlament an der Regierung beteiligt (1973) und hat sich als Mitregierungspartei etabliert (1981, 1982, 1994, 1998). Während die Niederlande also das Land mit der stärksten Einbindung von Neuankömmlingen sind und somit nach Mair⁴¹ das offenste Parteiensystem haben, wird in der Schweiz aufgrund der Zauberformel das Gegenteil praktiziert.

Regelmäßiger Machtwechsel ist in Systemen mit relativer Mehrheitswahl üblich (wie in Großbritannien). Auch in Spanien mit stark mehrheitsbildendem Wahlrecht haben bisher regelmäßige Machtwechsel stattgefunden (insgesamt zwei) und die Regierungsdauer von Sozialisten und rechtem Lager ist gleich lang. In Frankreich erfolgte ein Machtwechsel (1981) bereits vor der Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung (1988), allerdings wurde der Machtwechsel durch den »Verschleiß« der Gaullisten in der Regierung erklärt und auch Auslandsgelder sollen eine erhebliche Rolle gespielt haben. Nach der Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung gab es einen regelmäßigen Machtwechsel (Schaubild 4a).

Schaubild: 4a: Machtwechsel

(Einordnung, orientiert am stärksten Koalitionspartner/Prozentanteil der Sitze im Parlament)

Großbritannien			Frankreich			Spanien		
	links	rechts		links	rechts		links	rechts
1945	61,4							
1950	50,4							
1951		51,4	1958	9	7,9			
1955		54,6	1962	9	1,0			
1959		57,9	1967		59,0			
1964	50,3		1968		80,9			
1966	57,6		1969		93,9			
1970		52,4	1972		93,9			
1974	47,4		1973		53,5	1977		47,1
1974	50,2		1978		58,8	1979		48,0
1979		53,4	1981	63,9		1982	57,7	
1983		61,1	1984	54,9		1986	52,6	
1987		58,3	1986		47,9	1989	50,5	

41 Mair, aaO. (FN 1).

1992		51,6	1988	48,0		1993	45,4	
1997	63,4		1993		79,7	1996		44,6
2000	62,7		1997	51,6		2000		52,3
			2002		61,5			

= Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung

Quellen: Müller / Strøm 2000 (FN 38); Nohlen 2000 (Schaubild 3); Keesings Archiv der Gegenwart; Mackie / Rose 1991 (FN 38) (Eigene Berechnungen)

Eine solche Entwicklung ist auch bei den Ländern mit Verhältniswahl und Sperrklausel zu beobachten. Deutschland erlebte den ersten Machtwechsel 1969, also 10 Jahre nach Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung, inzwischen hat der dritte stattgefunden (1983, 1998). Auch in Schweden erfolgte erstmals nach der Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung ein Machtwechsel, nämlich 1976, als Parteien des rechten Spektrums die Macht übernahmen. Danach gab es drei weitere (1982 Sozialdemokraten gewinnen Macht zurück; 1991 Parteien des rechten Spektrums übernehmen die Regierungsverantwortung; 1994 Sozialdemokraten gewinnen die Macht zurück). Norwegen hat bereits vor der Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung Machtwechsel erlebt (1963, 1965). Der von 1965 führte dann zum breiten Bündnis für die Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung. Machtwechsel wurde seit den 1980er Jahren zur Normalität: er erfolgte regelmäßiger (1981 zum rechten Spektrum, 1986 zu den Sozialdemokraten, 1989 zum rechten Spektrum). Häufig waren dies Minderheitsregierungen und die Unterstützung erfolgte auch durch Parteien des anderen Spektrums⁴². Die von den Sozialdemokraten dominierten Mehrparteiensysteme wandelten sich zu Mehrparteiensystemen ohne Dominanz einer einzelnen Partei. Diese verlor fast kontinuierlich an Resonanz in der Wählerschaft. Anstelle dessen profitierten (so Beobachter der Szene für Schweden⁴³) nicht-sozialistische bzw. nicht-sozialdemokratische Parteien von den öffentlichen Mitteln. Vorher hatten sie permanent unter Finanzknappheit gelitten oder waren auf Quellen angewiesen, die in der Öffentlichkeit in Frage gestellt wurden. Sie konnten (auch durch öffentliche Finanzen) zur alternierenden Gruppierung aufsteigen. Ähnliche Befunde sind für Dänemark zu verzeichnen: Machtwechsel 1982, 1993 (Rückkehr der Sozialdemokraten an die Regierung, 2001 des rechten Spektrums).

Selbst bei Traditionen übergroßer Regierungsmehrheiten wie in Österreich könnte der Machtwechsel durch öffentliche Finanzierung gefördert worden sein. Zwar gab es bereits 1966 eine ÖVP-Alleinregierung (also vor Einführung der öf-

42 Torbjörn Bergman, »Schweden: Minderheitsregierungen als Regel und Mehrheitskoalitionen als Ausnahme« in: Müller / Strøm, aaO. (FN 38), S. 255; Narud / Strøm, aaO. (FN 40), S. 216.

43 Gullan Gidlund, »Public Investments in Swedish Democracy« in: Matti Wiberg (Hg.), *The Public Purse and Political Parties*, Jyvaskyla 1991, S. 13-54.

fentlichen Parteienfinanzierung) und einen Wechsel 1970 zur SPÖ-Alleinregierung. Die darauf folgende SPÖ/FPÖ-Regierung (1983) fand schon in der Phase öffentlicher Finanzierung statt, ein weiterer Machtwechsel wurde dann 1999 vollzogen. Somit könnte die öffentliche Finanzierung zu einer Begünstigung der Erfolgchancen der FPÖ beigetragen haben. Wie überall haben die Partei (oder die Parteien), die die öffentliche Finanzierung einführte(n), langfristig an Gewicht im Parlament verloren. Bei Belgien und Dänemark ist der Beobachtungszeitraum noch zu kurz (Schaubilder 4b und 4c).

Schaubild 4b : Machtwechsel

(Einordnung, orientiert am stärksten Koalitionspartner/Prozentanteil der Sitze im Parlament)

Deutschland			Österreich			Schweden			Norwegen		
	links	rechts		links	rechts		links	rechts		links	rechts
1949		66,8							1953	51,3	
1953		68,1							1957	52,0	
1957		56,9	1959	95	,2				1961	49,3	
1961		61,1	1962	95	,2	1964	48,5		1963		19,3
1966	90	,4	1966		51,5	1968	53,6		1963	49,3	
1969	51,8		1970	49,1		1970	46,6		1965		53,4
1972	54,8		1971	50,8		1973	44,6		1969		50,6
1976	50,9		1975	50,8		1976		51,6	1973	40,0	
1980	54,3		1979	51,9		1979		50,1	1977	50,3	
1983		55,7	1983	55,2		1982	47,6		1981	49,0	
1987		54,3	1986	85	,8	1985	45,5		1981		34,2
1990		60,1	1990	76	,5	1988	44,7		1985		49,6
1994		50,7	1994	63	,9	1991		47,8	1986	45,2	
1998	51,5		1996	67	,7	1994	46,1		1989	38,2	
			1999		56,8	1998	37,5		1989		37,6
						2002	41,3		1993	40,6	
									1997		25,4
									2001		36,3

= Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung

Quellen: Müller / Strøm 2000 (FN 38); Nohlen 2000 (Schaubild 3); Keesings Archiv der Gegenwart; Mackie / Rose 1991 (FN 38) (Eigene Berechnungen)

Schaubild 4c: Machtwechsel

(Einordnung, orientiert am stärksten Koalitionspartner/Prozentanteil der Sitze im Parlament)

Dänemark			Belgien			Niederlande			Schweiz		
	links	rechts		links	rechts		links	rechts		links	rechts
									1955	87	,7
						1959		62,7	1959	87	,7
						1963		61,4	1963	87	,0
						1965	70	,7			
						1966		42,0			
						1967		57,3	1967	83	,0
1971	40,0		1971	60	,3	1971		54,7	1971	81	,0
1973		12,6	1974		59,9	1972		46,7	1975	84	,5
1975	30,3		1977	91	,9	1973	64	,7	1979	84	,5
1978	49	,1	1978	90	,2	1977		51,4	1983	83	,0
1979	38,9		1979	83	,6	1981	72	,6	1987	79	,5
1981	33,7		1980	66	,1	1982		34,0	1991	74	,0
1982		39,9	1980	57	,6	1982		54,0	1995	81	,0
1984		29,7	1985		61,7	1986		54,0	2000	86	,5
1987		28,0	1988	70	,6	1989	69	,6			
1988		38,3	1991	56	,6	1994	61,4				
1989		37,4	1995	54	,6	1998	65,3				
1994	49,0		1999	62	,6	2002		71,9			
1998	35,2										
2001		40,2									

= Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung

Quellen: Müller / Strøm 2000 (FN 38); Nohlen 2000 (Schaubild 3); Keesings Archiv der Gegenwart; Mackie / Rose 1991 (FN 38) (Eigene Berechnungen)

Damit die Wirkungen der Parteienfinanzierung nicht überbewertet werden, sind Länder ohne direkte öffentliche Finanzierung der Parteien im Sample. In den Niederlanden gibt es einen Machtwechsel bei übergroßen Koalitionen. In der Schweiz ist er aufgrund der »Zauberformel« ausgeschlossen, selbst bei drastischer Gewichtsveränderung der Parteienlandschaft im Parlament. Verstärkter Populismus hat in

den Niederlanden, der Schweiz und Österreich entweder zur Stärkung des rechten Lagers (wie in Österreich und in der Schweiz) geführt oder zum (vorübergehenden) Erfolg einer neuen Partei. Die öffentliche Parteienfinanzierung kann allenfalls in Österreich dabei nützlich gewesen sein. Als Ursache für diese Entwicklungen wird eher der Überdruß mit den konkordanten Strukturen benannt.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass sich Veränderungen sowohl in Ländern mit als auch ohne direkte öffentliche Finanzierung ergeben haben. Daher lassen sich öffentliche Mittel als Auslöser⁴⁴ für Veränderungen ausschließen. Sie können allenfalls einen Beitrag geliefert haben, indem neue und kleine alte Parteien einen Mitnahmeeffekt kalkuliert haben. Dies könnte mit der Vergabep Praxis öffentlicher Mittel zusammenhängen.

3.3 Ursachen für den Wandel

Besonders leichter Zugang zu öffentlichem Geld könnte neue Bewerber ermutigen, sich dem Wettbewerb zu stellen und langfristig erfolgreich zu sein. Koalitionsstrategische Erwägungen können Anlass sein, mit öffentlichen Mitteln besonders großzügig zu sein und dadurch auch neue Bewerber zu stärken.

3.3.1 Zugang zu öffentlichen Mitteln

Wie bereits erwähnt ist der Zugang zu den öffentlichen Mitteln in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich (s. Schaubild 1). Im Hinblick auf die Chancengleichheit bei Wahlen, die ja durch öffentliche Mittel verbessert werden soll, sind vor allem die Vergabemodalitäten relevant, die Frage also, wann die Parteien Anspruch auf die öffentlichen Gelder haben. Je höher die Anforderungen, um Geld zu erhalten, um so eher werden neue Bewerber behindert. Bei unterschiedlichen Anspruchsgrundlagen (Wahlkampfkostenerstattung, laufende Zuschüsse) sowie indirekten Förderungen gibt es zuweilen unterschiedliche Hürden (wie in Österreich, Dänemark, Frankreich und in Italien).

Für die weitere Betrachtung wird nur die Zugangsschwelle für Wahlkampfkostenerstattung und laufende Zuwendungen in den Blick genommen. Üblich ist, dass hier eine bestimmte Wählerresonanz oder sogar der Erwerb eines Parlamentsmandates gefordert wird. Die Zugangshürde bei den Vergleichsländern ist in Dänemark am geringsten (1000 Stimmen für die nationale Ebene, 500 für die subnationale Ebene bei den letzten Wahlen)⁴⁵, und in Spanien und Belgien⁴⁶ am höchsten (ein Parlamentssitz). Norwegen, Schweden und Österreich liegen in der Mitte⁴⁷. In Deutschland erweist sich die Schwelle im Hinblick auf die erforderlichen Stimmen zwar als

44 Neue, bisher nicht ausreichend berücksichtigte Themen und ihre Verbreitung durch Populisten sind sicher zunächst bedeutender.

45 Peter L. Vesterdorf, »Parteienfinanzierung in Dänemark« in: Dimitris Th. Tsatsos (Hg.), *Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich*, Baden-Baden 1992, S. 83.

46 Louis P. Suetens, »Parteienfinanzierung in Belgien« in: Tsatsos, aaO. (FN 45), S. 44.

sehr gering (0,5 % der Stimmen im Bund, 1 % der Stimmen in inzwischen drei Bundesländern), allerdings besteht eine weitere Restriktion darin, dass ein Teil der Gelder nur als Matching Fund ausgezahlt wird: Nur derjenige bekommt öffentliche Mittel, der eigene Einnahmen in kleinen Beträgen vorweisen kann. Bei kleinen und insbesondere neuen Parteien sind Mitglieder und viele Kleinspender – wie bereits erwähnt – selten, große Geldgeber eher ein Hindernis wegen der kritischen Öffentlichkeit oder die Beträge werden (wie in Deutschland) bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln nicht berücksichtigt.

Es könnte angenommen werden, dass die Hürden – vergleichbar denen des Wahlsystems – in Mehrheitssystemen höher sind als für solche mit proportionaler Verteilung der Mandate. Aber Belgien passt hier nicht ins Bild. Wie auch in den Niederlanden, in denen allerdings nur öffentliches Geld für spezielle Zwecke (z. B. Bildung, Forschung) bereitgestellt wird, muss die begünstigte Gruppierung mindestens einen Sitz im Parlament haben. In Frankreich wird zudem nur maximal die Hälfte der Summe erstattet, die für die Kandidaten als Ausgabengrenze festgelegt ist. Auch die nachträgliche Auszahlung von Wahlkampfkosten kann eine erhebliche Hemmschwelle für kleine Parteien bedeuten. In Frankreich gibt es sogar Finanzprogramme, die gezielt auf neue Parteien und Aktivitäten außerhalb der Parteien abzielen⁴⁸ ⁴⁹ In Frankreich ist (trotz absoluter Mehrheitswahl) eine relativ hohe Zahl an Neubewerbern zu verzeichnen.

Ein einheitliches Muster bei der Konstruktion der wesentlichen institutionellen Rahmenbedingungen Wahlrecht und Zugang zu öffentlichen Mitteln kann nicht festgestellt werden. In Spanien wirkt die Kombination von mehrheitsbegünstigendem Wahlrecht und hoher Hürde für den Zugang zu öffentlichen Mitteln zu Lasten der kleinen bzw. neuen Parteien, so dass hier kartellartige »Machenschaften« der etablierten Parteien noch am ehesten als realistisch erscheinen⁵⁰. In Belgien wurde die Zugangsschwelle bewusst so hoch angesetzt, um eine weitere Zersplitterung der Parteienlandschaft zu verhindern. Allerdings hat sich hier ein Wandel auf der Rechten ergeben, der diese voll konkurrenzfähig gegenüber der Linken machte.

3.3.2 Mehrheitsverhältnisse

Die Institutionalisierung der finanziellen Förderung mag mit der Bedeutung kleiner Parteien für die Mehrheitsbeschaffung zusammenhängen (Duldung einer Minderheitsregierung, Bedeutung als potenzieller Koalitionspartner oder Erpressungsopo-

47 Norwegen hatte zunächst nur die Regel, dass Parteien, die öffentliche Mittel in Anspruch nehmen wollen, in mindestens 50 % der Wahlkreise Kandidaten aufstellen mussten, 1977 wurden dann 2,5 % der Sitze verlangt (Lars Svåsand, »State Subventions for Political Parties in Norway« in: Wiberg, aaO. (FN 43), S. 143).

48 Koole, aaO. (FN 12), S. 82.

49 Dies ist im übrigen auch für Italien (nicht im Sample) der Fall: Hier wurde ein doppelter Schutz für die kleinen Parteien eingebaut: Die ethnischen Gruppen bekommen feste Summen zugesprochen (von Beyme, aaO. (FN 25), S. 143).

50 van Biezen, aaO. (FN 13).

tenzial kleiner Parteien⁵¹). Zunächst ist festzustellen, dass in Ländern mit Koalitionsregierungen oder unklaren Mehrheitsverhältnissen mehr öffentliches Geld zur Verfügung gestellt wird als in Ländern mit stark mehrheitsbildendem Wahlrecht. Die Kosten variieren in Ländern mit Verhältniswahlssystemen zwischen \$ 30.10 und \$ 6.20, im Gegensatz zu denen mit stark mehrheitsbildendem Wahlrecht zwischen \$ 7.20 und \$ 2.20. Der höhere Wert bei letzteren betrifft Frankreich, wo die Ursache bei verschiedenen Wahlen (Präsidentschaftswahlen und Parlamentswahlen) gesehen werden muss⁵². Einen Ausnahmefall bilden auch die Niederlande, die für den Parteienwettbewerb am wenigsten ausgeben.

Durch die Analyse der Entscheidungsprozesse zur Fixierung der Finanzierungsregeln lässt sich zeigen, dass in den meisten Fällen die Regelungen zur öffentlichen Finanzierung nicht gegen kleine Parteien gerichtet waren. In vielen Fällen war gerade das Gegenteil der Fall. Um minimum winning coalitions zu ermöglichen, haben die großen Parteien die Gesetzgebung so gestaltet, dass sie bestimmte kleine Parteien stärkten, zumindest, um sie zum Tolerieren von Minderheitsregierungen zu bewegen. Ersteres war der Fall in Schweden, wo die Zugangsschwelle zu öffentlichem Geld auf 2,5 % in zwei nacheinanderfolgenden Wahlen abgesenkt wurde, um die Kommunisten als potenzielle Dulder einer sozialdemokratischen Minderheitsregierung zu stärken⁵³. In Österreich hatte die SPÖ die FPÖ als Koalitionspartner im Blick, in Deutschland die CDU die CSU und die FDP⁵⁴. In Deutschland wirkten zudem Verfassungsgerichtsurteile in Richtung einer Senkung der Zugangsschwelle⁵⁵. Der abweichende Fall Belgien⁵⁶ und der Niederlande kann vielleicht dadurch erklärt werden, dass im Vielparteiensystem zu viele potenzielle Koalitionspartner zur Verfügung stehen und daher einer nicht unbedingt gefördert werden muss. In der Schweiz gibt es aufgrund der »Zauberformel« keine Koalitionsrücksichtnahmen, aber eine Initiative zur Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung wird seit Jahren nicht gewagt, weil in der Referendumsdemokratie die Gefahr gesehen wird, dass bei einem Referendum diese Zielvorstellung nicht gebilligt wird.

51 Sartori, aaO. (FN 34), S. 122 f.

52 Karl-Heinz Naßmacher, »Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien« in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31 (2002) 1, S. 13.

53 Gudrun Klee, »Financing Parties and Elections in Small European Democracies. Austria and Sweden« in: Arthur B. Gunlicks (Hg.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder CO 1993, S. 182.

54 Pilar del Castillo, *La Financiación de los Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*, Madrid 1985, S. 88 f.

55 Friedhelm Boyken, *Die neue Parteienfinanzierung. Entscheidungsprozessanalyse und Wirkungskontrolle*, Baden-Baden 1998, S. 112.

56 Zur Regierungsbildung s. Lieven de Winter / Arco Timmermans / Patrick Dumont, »Belgien: Über Regierungsabkommen, Evangelisten, Gläubige und Häretiker« in: Müller / Strøm, aaO. (FN 38), S. 389.

3.4 Ergebnisse zu den Wirkungen direkter öffentlicher Finanzierung

Die Entscheidungen der etablierten Parteien hatten zur Folge, dass natürlich nicht nur die Parteien davon profitierten, zu deren besonderem Vorteil die Finanzierungsregeln gemacht wurden, sondern auch sonstige und neue Bewerber. Das bewirkte, dass Protestparteien des rechten Spektrums und insbesondere Grüne begünstigt wurden und in vielen Ländern in die Parlamente einzogen. Die finanziellen Regeln waren keineswegs auslösendes Element für die neuen Parteien. Hier haben die Grünen als Repräsentanten von vernachlässigten Themen im Zuge des Wertewandels das Jahrhundertereignis der Etablierung einer neuen Konfliktlinie geschafft bzw. populistisch auftretende Führungspersönlichkeiten als politische Unternehmer erfolgreich Tabus gebrochen. Aber die öffentlichen Mittel können dazu beigetragen haben (Geld kann bekanntlich auch nichtstrategisch durch die zuständigen Akteure verschwendet werden), dass sich einige neue Bewerber von anfänglichen Protestparteien zu Parteien mit vorübergehender oder (wie bei den Grünen) dauerhafter Wählerresonanz entwickelten und somit im Parteiensystem etablieren konnten.

In den Ländern Belgien, Deutschland, Österreich und Frankreich konnten sich die Grünen bis Anfang der 1990er Jahre mit durchschnittlich über 4 % der Stimmen etablieren, schwächer war die Resonanz bis dahin in Schweden 2,9 %, Großbritannien 2,8 %, Dänemark mit 1,3 % und Spanien mit 1,2 % der durchschnittlichen Stimmen⁵⁷. Seitdem haben die Grünen vor allem in Deutschland, Belgien und Österreich erheblich an Gewicht gewonnen, während die Bedeutung gemessen an Sitzen in den Parlamenten in Frankreich, Spanien, Schweiz, Schweden und Dänemark wieder schwand. Auch in letzteren Ländern konnten sich allerdings im rechten Spektrum neue Parteien etablieren. Dies sind einmal Parteien mit regionalen Schwerpunkten (wie in Belgien)⁵⁸ oder eher im rechten Spektrum zu verortende Protestparteien, wie in den Niederlanden, Dänemark, Schweden und Norwegen. Müller-Rommel⁵⁹ hatte festgestellt, dass ein Zusammenhang zwischen der zunehmenden elektoralen Stärke der Grünen und der Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung nicht festzustellen sei. Allerdings scheinen die öffentlichen Mittel für das Überleben von enormer Wichtigkeit zu sein. Dies gilt nicht nur für die Grünen, sondern auch für sonstige kleine Parteien⁶⁰.

Die Analyse der Einnahmensituation der Parteien ergibt, dass die kleinsten Parteien in ganz Europa sehr eindeutig auf Mittel aus öffentlichen Kassen angewiesen sind. Während die großen Parteien (mit Ausnahme der französischen und spanischen)⁶¹ weniger als die Hälfte ihrer Mittel aus der öffentlichen Kasse bekamen⁶², er-

57 Müller-Rommel, aaO. (FN 2), S. 190.

58 und in Italien, dessen Parteiensystem hier nicht näher untersucht wurde.

59 Müller-Rommel, aaO. (FN 2), S. 190.

60 Der Bedeutungszuwachs der SVP in der Schweiz macht allerdings wiederum deutlich, dass die öffentlichen Mittel nur ein Faktor sind. Weil es nur zufällige Informationen über die Einnahmequellen der Parteien in der Schweiz gibt, ist die Abhängigkeit von großen Geldgebern hier nur eine informierte Vermutung (Naßmacher, aaO. (FN 22), S. 99).

hielten die kleinen Parteien mindestens drei Viertel ihrer Einnahmen aus der Staatskasse, einzelne sogar etwa 90 Prozent⁶³. Diese Subventionen können daher nicht im Sinne einer Versteinerung des Parteiensystems wirken. Allenfalls in Spanien und Belgien ist die Vergabep Praxis für öffentliche Mittel so gestaltet, dass etablierte Parteien im Vorteil sind (Bedingung: ein Parlamentsmandat).

Die Repräsentanz der Rechtsparteien im Parlament gelingt bei mehrheitsbildendem Wahlrecht kaum (Frankreich) und ist in Spanien noch am stärksten, ohne dass sich dadurch die Koalitionsoptionen geändert hätten. Mehrheitswahlsysteme wie in Frankreich (mit polarisiertem Wettbewerb) und Spanien (Zweiparteiensystem mit Einparteienregierung, allenfalls mit Duldung durch eine Regionalpartei) haben sich als sehr resistent gegenüber Neuankömmlingen erwiesen. Bei den Mehrparteiensystemen kam es zu mehr Veränderungen. In Deutschland wandelte sich das Zweieinhalbparteiensystem zu einem Mehrparteiensystem (mit anderen Koalitionsoptionen für Machtwechsel), in Österreich wurde aus dem Zweieinhalbparteiensystem (vorübergehend) ein Dreiparteiensystem, in Schweden, Norwegen und Dänemark konnte die Dominanz der Sozialdemokraten gebrochen werden. Auch dies zeigt an, dass keinesfalls eine »Versteinerung« des Parteiensystems stattgefunden hat, obwohl die öffentlichen Finanzen eine große Bedeutung haben.

Allgemein ergibt die Analyse, dass die ehemals dominanten Parteien durch die öffentlichen Mittel nicht in ihrer Position gestärkt wurden. Vielmehr haben sie überwiegend an Gewicht verloren. Besonders deutlich ist dies in Österreich und Norwegen. Es gab mehr Wettbewerb um Macht auch zwischen den großen Parteien. Machtwechsel erfolgten regelmäßiger und fanden auch bei konstanten Wahlsystemen⁶⁴ wie in Schweden, Österreich und Deutschland statt. Die öffentlichen Zuschüsse wirken geradezu als Mittel, den Wettbewerb zwischen den alten Bewerbern zu forcieren und ihn um neue Bewerber zu bereichern.

C) Resümee

Insgesamt sind die Ursachen der Dynamik des Parteiensystems zu komplex, um sie einseitig bei der Parteienfinanzierung zu suchen. Aber es wäre auch falsch, die Wirkungen verschiedener Finanzregime zur Parteienfinanzierung unbeachtet zu lassen. Kontinuierliche Geldflüsse aus der Bevölkerung stabilisieren die Parteien. Direkte öffentliche Finanzierung trägt dazu bei, die Konkurrenz zu vergrößern. Sie ist eine Möglichkeit, die Chancen kleiner Parteien zu verbessern. Diejenigen, die öffentliche Parteienfinanzierung eingeführt haben, mögen dabei ein kartellartiges Verhalten ge-

61 Koole, aaO. (FN 12), S. 78, 79, 82; van Biezen / Naßmacher, aaO. (FN 21), S. 138, 139.

62 Naßmacher, aaO. (FN 22), S. 96, 97; Gidlund / Koole, aaO. (FN 23), S. 117, 118.

63 Koole, aaO. (FN 12), S. 82; Karl-Heinz Naßmacher, »Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies« in: Gunlicks, aaO. (FN 53), S. 258-259, 252-254.

64 Die vorgenommenen Personalisierungen in Österreich und Schweden haben das Wahlrecht nur marginal verändert und die geringe Bedeutung zeigt sich in der Praxis.

zeigt haben, sie haben damit allerdings eher ausnahmsweise die erwarteten Wirkungen erzielt und müssen sich jetzt den unbeabsichtigten oder inversen Wirkungen stellen.

Zusammenfassung

Bei der Analyse der Parteiensysteme werden vor allem gesellschaftliche Faktoren in den Blick gerückt. Bei den institutionellen Faktoren findet allenfalls das Wahlrecht noch breitere Beachtung. Die Wirkungen von Regimen für die Finanzierung der Parteien werden dagegen kaum in die Analysen einbezogen. Dies erstaunt um so mehr, weil allgemein davon ausgegangen wird, dass Geld in professionalisierten Wahlkämpfen eine immer größere Rolle spielt. Die folgende Analyse beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern Finanzregime die Chancenstruktur von Parteien durch Verwicklung in Skandale, die Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung sowie durch öffentliche Finanzierung beeinflussen. Das Ergebnis ist, dass Finanzregime ein wichtiger Faktor sind, dem in Zukunft mehr Beachtung zukommen sollte.

Summary

In most analyses of party systems social factors are frequently seen as more important than institutional ones. Only the electoral system is taken into account more widely. The impacts of political finance regimes on party systems are mostly neglected. This is more noteworthy because time and again the hypothesis is repeated, that campaigns are becoming more professionalized and thus more expensive. This article focuses on the research question: how do political finance regimes influence the political opportunity structure? Such impacts may be caused by scandals, grassroots financing or direct public subsidies. The major result of this paper is, that political finance regimes are an important factor, to which scholars should pay more attention in the future.