



Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie

Preprints
aus der Max-Planck-Projektgruppe
Recht der Gemeinschaftsgüter
Bonn
2002/17

Politische Institutionen als Öffentliche Güter am Beispiel der Parteien und ihrer Finanzierung

von
Indra Spiecker gen. Döhmann

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	1
II.	Das Konzept der öffentlichen Güter	2
1.	Konsum-Ausschluss-Prinzip und Konsum-Rivalitäts-Prinzip	2
2.	Bereitstellung trotz fehlender Ausschlussmöglichkeit bzw. fehlender Konsumrivalität	4
III.	Übertragung des Konzepts auf die Parteienfinanzierung	5
1.	Voraussetzungen	5
a)	Der Homo Oeconomicus.....	5
b)	Die Akteure	5
c)	Der maximierte Nutzen.....	6
2.	Öffentliches Gut	7
a)	Politische, partikularinteressenfreie Willensbildung	7
b)	Verdrängung durch ein Ungut	11
c)	Qualität als Öffentliches Gut	15
3.	Bereitstellung nach dem ökonomischen Modell	16
a)	Veränderung von Verfügungsrechten	16
b)	Ordnungsrechtliches Instrumentarium.....	17
c)	Lenkungssteuer	18
d)	Staatliche Übernahme	19
e)	Subvention: Parteienfinanzierung.....	19
IV.	Kritik am Modell	20
1.	Anreizstruktur.....	20
2.	Angemessenheit des Rationalmodells	21
3.	Präferenzen	22
4.	Normativität.....	24
V.	Konsequenzen	24
1.	Durchführung einer staatlichen Parteienfinanzierung	25
a)	Die Bestimmung der Mittel	25
aa)	Das Subjekt der Festlegung	25
bb)	Das System der Mittelverteilung	27
cc)	Die Kriterien zur Verteilung der Mittel.....	27
b)	Die Mittel zur Finanzierung	29
2.	Staatsfreiheit	30
3.	Entfremdung vom Bürger.....	31
4.	Gründungsfreiheit.....	32
5.	Konsequenzen für alliierte Einrichtungen/Personen	32
a)	Abgeordnete	33
b)	Fraktionen	34
c)	Politische Ämter.....	34
VI.	Schlusswort.....	35

I. Einleitung*

Der Wert von Parteien für das Funktionieren moderner Massendemokratien ist unbestritten. Ihre Aufgaben in Staat und Gesellschaft sind vielfältig und gehen in vielen Punkten längst über das originäre Vorstellungsbild des Verfassungsgebers hinaus. Ihre Kraft und ihr Einfluss sind indes in der Vergangenheit nicht nur im Positiven spürbar geworden. Immer öfter geraten auch die Schattenseiten parteipolitischer Betätigung in das Blickfeld. Zunehmend geht es dabei um die Herkunft und den Einsatz von finanziellen Mitteln, die den Parteien von Privaten zur Verfügung gestellt worden sind. Der Ruf nach einer Eindämmung und Kontrolle dieser Zuwendungen ist entsprechend lauter geworden.

Unbestritten ist indes auch der Finanzbedarf der Parteien zur Bewältigung ihrer Aufgaben. Will man bestimmte Einnahmen beschränken, müssen die entsprechenden Verluste ausgeglichen werden. Hier käme eine staatliche Finanzierung in Betracht. Die Ökonomie stellt ein Modell bereit, mittels dessen ein solches staatliches Engagement legitimiert werden könnte: Das Konzept der öffentlichen Güter.

II. Das Konzept der öffentlichen Güter

Es handelt sich dabei um ein Modell, mit dessen Hilfe man erklären und bestimmen will, warum und unter welchen Bedingungen die Anreizstrukturen des Marktes für bestimmte Güter nicht funktionieren. Diese Güter werden vom Markt nicht, nicht ausreichend oder in qualitativ unzureichender Weise produziert werden. Damit diese öffentlichen Güter aber dennoch bereitgestellt werden, müssen Anreize verändert werden, wofür staatliche Eingriffe notwendig sein können.¹

1. Konsum-Ausschluss-Prinzip und Konsum-Rivalitäts-Prinzip

Die Ökonomie definiert öffentliche Güter als solche, bei denen das Konsum-Ausschlussprinzip und/oder das Konsum-Rivalitätsprinzip nicht funktionieren². Zum Verständnis muss man sich einen – vereinfachten – Markt vorstellen, auf dem von den Produzenten für Konsumenten Güter zu einem bestimmten Preis angeboten werden. Der Anreiz für den Produzenten liegt in dem Preis, den er als Gegenwert für den Verkauf des hergestellten Gutes erlangen kann. Diesen – oder überhaupt einen – Preis kann er aber nur erzielen, wenn nur diejenigen Konsumenten in den Genuss seines Produktes kommen, die dafür bezahlen. Sein Anreiz zur Produktion wird also wesentlich davon bestimmt, dass er Konsumenten ausschließen kann.

* Christian Schubert, Stefan Magen und Dieter Kerwer danke ich für hilfreiche und weiterführende Hinweise.

1 Siehe allgemein zur Theorie des öffentlichen Gutes etwa Richard Cornes/ Todd Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, 2. Auflage, Cambridge 1996; Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 2. Auflage, München 1994, S. 53 ff., oder Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990.

2 Wie später zu sehen sein wird, ist bezüglich des hier gegebenen öffentlichen Gutes jedes dieser Kriterien erfüllt, so dass es sich erübrigt darauf einzugehen, ob beide Kriterien kumulativ gegeben sein müssen oder ob Alternativität ausreicht. Vgl. dazu Cornes/ Sandler, a.a.O., S. 55, oder Blankart, a.a.O., S. 55 f.

Die Kehrseite dieses Ausschlussprinzips stellt die Konsumrivalität dar. Sie beschreibt die Anreizwirkung auf der Konsumentenseite: Da bei den meisten Gütern der Gebrauch eines Gutes auch zu seinem – zumindest teilweisen – Verbrauch führt, will jeder Konsument andere Konsumenten vom Gebrauch und damit von der zu seinen Lasten gehenden Wertminderung ausschließen. So kann er für sich den Wert sichern, für den er bezahlt hat. Der Anreiz für die Zahlung eines Preises liegt also darin, dass ein Konsument sich einen Vorteil sichern kann, von dem er dann andere ausschließen kann.

Bei öffentlichen Gütern sind eine oder beide³ dieser Grundvoraussetzungen des Marktmechanismus gestört, weshalb sie in aller Regel auf dem Markt nicht angeboten werden. Der Produzent kann nicht verhindern, dass auch diejenigen Konsumenten sein Gut nutzen, die nicht dafür bezahlt haben. Außerdem schmälert der Mitkonsum durch andere den Nutzen für einen weiteren Konsumenten nicht. Folge davon ist auch, dass durch den zusätzlichen Gebrauch keine weiteren Kosten entstehen. Ein öffentliches Gut bleibt daher immer gleich teuer – unabhängig von der Zahl seiner Nutzer.

Illustrieren kann man das Konzept des öffentlichen Guts am Beispiel eines Leuchtturms⁴, der durch sein Licht vorbeifahrende Schiffe warnt. Der Betreiber des Leuchtturms kann nicht verhindern, dass auch Schiffe, die an ihn kein Entgelt zahlen, die Warnfunktion des Lichtsignals nutzen. Also wird nach einer Weile niemand bereit sein, an den Leuchtturmbetreiber ein Entgelt zu zahlen, weil jeder darauf setzt, dass schon andere dies tun werden. Trittbrettfahren, wie dieses Phänomen ökonomisch bezeichnet wird, ist eine typische Folgeerscheinung eines bereitgestellten öffentlichen Guts.⁵ Das Ausschlussprinzip greift in diesem Fall nicht; es fehlt der Anreiz, das Gut (weiter) zu produzieren, weil kein Gewinn erzielt werden kann. Gleichzeitig wird das warnende Licht nicht schwächer, weil viele Schiffe es sehen – Konsumrivalität fehlt also gleichfalls. Der Konsument verspürt keinen Anreiz, für das Privileg alleiniger Nutzung Geld zu entrichten. Ziele, die nur gemeinsam mit anderen erreicht werden können, werden vernachlässigt⁶.

3 Wie gesagt, darauf kommt es beim vorliegenden Gut nicht an.

4 Die Erörterungen von Ronald C. Coase, *The Lighthouse in Economics*, in *Journal of Law and Economics* 17 (1977), S. 357-376, wonach der Leuchtturm gar kein öffentliches Gut darstelle, sollen hier für Demonstrationszwecke unberücksichtigt bleiben.

5 Hal R. Varian, *Grundzüge der Mikroökonomik*, 3. Auflage, München 1995, S. 570 f; Rudolf Richter/ Eirik G. Furubotn, *Neue Institutionenökonomik*, 2. Auflage, Tübingen 1999, S. 107; Blankart, a.a.O. (Fn. 1), S. 57 und S. 62.

6 Siehe zum Problem von Free-Riding und Anreizen zur Risikovorsorge Dorothee Becker-Soest, *Institutionelle Vielfalt zur Begrenzung von Unsicherheit*, Marburg 1998, S. 90 ff.

2. Bereitstellung trotz fehlender Ausschussmöglichkeit bzw. fehlender Konsumrivalität

Es existieren indes auch öffentliche Güter, ohne dass der Staat sie bereitstellt⁷ – gerade Leuchttürme sind ein recht gutes Beispiel dafür: Sie hat es lange auch ohne staatliche Finanzierung gegeben.

So wird ein öffentliches Gut oft produziert, wenn es nur einen einzelnen oder eine sehr kleine Gruppe individualisierbarer potentieller Nutzer gibt und Trittbrettfahren durch gruppeninterne Kontrollmechanismen ausgeschaltet werden kann. Die Unmöglichkeit, in einer großen Masse anonym ein Gut nutzen zu können, ist der Grund dafür. Die Unsicherheit über das Verhalten anderer besteht dann nur noch in engen Grenzen; eine Präferenzbildung ist möglich.⁸ In diesen Fällen können durch Kommunikation und Verhandlungen, durch Vertrauen und andere Mechanismen die Kosten für die Bereitstellung des öffentlichen Guts unter den Nutzern aufgeteilt werden.⁹

Außerdem wird ein öffentliches Gut auch dann bereitgestellt, wenn es sich für Einzelne lohnt, das Gut selbst zu produzieren oder es zu erwerben, selbst wenn sie Mitkonsumenten nicht ausschließen können.¹⁰ Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn das öffentliche Gut an ein privates Gut gekoppelt ist. Das öffentliche Gut, das dann miterworben und dann kraft seiner Eigenschaften auch für Dritte bereitgestellt wird, stellt dann eine Externalität dar – nur eben nicht, wie meistens, eine negative Externalität,¹¹ sondern ausnahmsweise eine positive Externalität.

7 Siehe dazu etwa die Untersuchung von Ostrom, a.a.O. (Fn. 1), S. 58 ff., oder Mancur Olsen, Die Logik des kollektiven Handelns, 1965, 1985, S. 48 ff.

8 Siehe zum Problem der Unsicherheit über das Free-Riding anderer als Ursache für fehlende oder gestörte Präferenzbildung etwa Becker-Soest, a.a.O. (Fn. 6), S. 90 ff.

9 Spieltheoretisch lässt sich die Situation der Zahlung oder Nicht-Zahlung für ein bereitgestelltes öffentliches Gut als Gefangenendilemma im Sinne ökonomischer Theorie modellieren, siehe dazu z.B. Fritz W. Scharpf, Games Real Actors Play, Boulder 1997, S. 76 ff.

10 Siehe Cornes/ Sandler, a.a.O. (Fn. 1), S. 55 f.

11 Eine solche negative Externalität sind beispielsweise die Abgase, die bei der Produktion von Gütern freiwerden und Dritte betreffen, vgl. Coase, The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, 3 (1960). Sehr eingängig erklärt dies Mitchell Polinsky, An Introduction to Law and Economics, 2. Auflage, Boston 1989, S. 11 ff. Eine Definition von Externalitäten findet sich bei James Meade, The Theory of Economic Externalities, Genf 1973, S. 15: „Eine Externalität ist ein Ereignis, das ... einer Person ... einen Nachteil auferlegt, die nicht in vollem Umfang an der Entscheidung ... beteiligt war, die direkt oder indirekt zu dem ... Nachteil führt.“ (Übersetzung durch die Verfasserin). Näheres dazu auch bei Bruno S. Frey, Umweltökonomie, 3. Auflage, 1992, S. 43 f.

III. Übertragung des Konzepts auf die Parteienfinanzierung

Man kann aber nicht nur Leuchttürme und Infrastruktur unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Gutes betrachten. Auch Parteien stellen möglicherweise ein öffentliches Gut bereit, das womöglich bei Anreizveränderung nicht bzw. nicht in dieser Weise produziert würde.

1. Voraussetzungen

Wie jedes ökonomische Modell unterliegt auch das Konzept der öffentlichen Güter bestimmten Annahmen über die Wirklichkeit, die zu seinem Verständnis zunächst kurz voranzustellen sind.

a) *Der Homo Oeconomicus*

Die Grundannahme des neoklassischen ökonomischen Modells ist das Verhaltensmodell des sog. *Homo Oeconomicus*. Dahinter verbergen sich zwei Annahmen: Zum einen wird das Individuum zum Ansatzpunkt jeglicher ökonomischer Analyse erhoben. Zum anderen wird dieses Individuum als rationaler Nutzenmaximierer verstanden, d.h. bei der Auswahl zwischen mehreren Handlungsalternativen richtet er sich allein nach seinem eigenen, individuellen Nutzen. Dabei berücksichtigt er – das ist Teil der ökonomischen Rationalitätsannahme – die Kosten jeder Handlungsalternative entsprechend seinen vorher feststehenden, eindeutigen Präferenzen und berücksichtigt alle Kosten und extern gegebenen Restriktionen.¹²

b) *Die Akteure*

Ausgehend vom Bild des Individuums gibt es in der Volkswirtschaftslehre keine eigenständige Identität eines Kollektivs. Jede Gemeinschaft stellt für den Ökonomen eine Kumulation von Individuen und ihrer individuellen Präferenzen dar, die auch im Kollektiv lediglich akkumuliert auftreten. Wenn man also über Begriffe wie Parteien und Volk spricht, dann wird im Rahmen eines ökonomischen Modells auf die dahinterstehenden Einzelpersonen rekurriert. Eine „Sozialökonomie“, vergleichbar etwa der Sozialpsychologie, gibt es kaum.¹³

Für den Gruppenbegriff des Volkes ist vergleichsweise einfach zu bestimmen, wer der ökonomisch relevante Akteur ist: Hier geht es um den einzelnen Bürger mit seinen Interessen und Präferenzen bezogen auf sein individuelles Lebensumfeld.

Im Blickfeld der Parteienfinanzierung sind darüber hinaus auch interessierte Dritte ohne Wahlrecht, also insbesondere Firmen und Verbände, zu berücksichtigen. Auch diese abstrakten Gebil-

12 Ewald Wessling, *Individuum und Information*, Tübingen 1991, S. 32.

13 Die Theorie kollektiver Akteure, wie sie etwa für die Politikwissenschaft von Fritz Scharpf, a.a.O (Fn. 9), S. 39 ff., vertreten wird, soll hier außer Betracht bleiben.

de lassen sich im ökonomischen Modell auf die dahinterstehenden Individuen zurückführen, die im Interesse der Firma bzw. Institution handeln.¹⁴

Wer hinter einer „Partei“ steht, ist dagegen nicht so problemlos festlegbar. Naheliegend ist der Schluss auf die einzelnen Mitglieder als die relevanten Akteure parteipolitischer Tätigkeit. Immerhin sind es Individuen, die für die Parteien auftreten und Parteipositionen vertreten. Sie wären dann eine Teilmenge aus der Gesamtmenge des Volkes.

Allerdings ist das, was unter „Parteipolitik“ verstanden wird, in der Regel nicht Ausdruck des Willens dieser breiten Masse. Parteipolitische Standpunkte werden in den wenigsten Fällen durch Entscheidungen der Mitglieder festgelegt. Nicht die Mitglieder treten als Vertreter einer Partei in der breiten Öffentlichkeit auf. Vielmehr sind dies die Parteifunktionäre. Sie sind diejenigen, die das Tun der Organisation Partei bestimmen. Sie sind diejenigen, die in erster Linie profitieren, wenn es um Nutzen im politischen Bereich geht. Daher sind sie diejenigen, die über ökonomische Steuerungstheorie und durch Anreizveränderungen angesprochen werden können, wenn es um die Lenkung von Parteien geht. Entsprechend geht es im Folgenden, wenn von 'den Parteien' die Rede ist, um die dahinterstehenden Individuen in ihrer Funktion als Parteifunktionäre.

c) *Der maximierte Nutzen*

Der Homo Oeconomicus strebt definitionsgemäß einen Nutzen an, den er maximieren will. Auf Seiten des Bürgers besteht die Grundannahme darin, dass dieser seinen individuellen Nutzen in Form monetärer Vorteile steigern möchte. In den Wahlen kann er durch die Erklärung der Präferenz für ein bestimmtes Wahlprogramm die Rahmenbedingungen seiner ökonomisch relevanten Tätigkeiten zu verbessern suchen.

Auf Seiten der Parteifunktionäre gestaltet sich der Blick auf den zu realisierenden Nutzen schwieriger. Viele Formen, in denen Parteien ihre Positionen vertreten, können nicht an den finanziellen Nutzen des einzelnen Parteifunktionärs rückgekoppelt werden. Dabei entscheiden aber auch Parteifunktionäre entlang einer vorgegebenen präferenzorientierten Nutzenstruktur. Sie streben eine Nutzenorientierung über den rein materiellen Vorteil hinaus an¹⁵: Der Nutzen, der maximiert werden soll, liegt in dem Stimmenzuwachs, der bei Wahlen auf den drei Ebenen Kommune, Land und Bund erzielt werden kann. Er vergrößert die Möglichkeit der Partei und damit des einzelnen Parteifunktionärs, in die bestehenden Verfügungsrechte eindringen zu können¹⁶. Stimmenzuwachs führt zur Machterweiterung. Der Parteienwettbewerb ist ein Wettbewerb um Machtanteile.¹⁷

14 Die wohl berühmteste Abhandlung darüber findet sich bei Coase, The Nature of the Firm, in: *Economica*, Vol. 4 (1937), 386-405.

15 Vgl. auch Wessling, a.a.O. (Fn. 12), S. 44, zur Möglichkeit der offenen Nutzenfunktion.

16 Siehe dazu Richter/Furubotn, a.a.O. (Fn. 5), S. 461; für Regierungen Frey/ Gebhard Kirchgässner, *Demokratische Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, München 1994, S. 150.

17 So auch Ossenbühl, *Die Parteien im System des Grundgesetzes*, in *BayVBl.* 2000, S. 161, 168.

Hier ist aber zu berücksichtigen, dass Parteien immer auch im Vorgriff auf eine Wahl agieren und im Blick darauf ihr Verhalten einrichten. Das bedeutet, dass sie eine Prognose abgeben müssen, welche Bürgergruppen sie wählen werden. Da Parteien ein Bündel an inhaltlichen Positionen anbieten, die Präferenzen der einzelnen Bürger aber von den in diesen Bündeln ausgedrückten Präferenzen der Parteien abweichen können, ist diese Prognose in hohem Maße von Unsicherheit geprägt. Hinzu tritt, dass die Wahlentscheidung der Bürger entsprechend ihrer individuellen Präferenzen unter Berücksichtigung unterschiedlicher Informationen und verschiedener Zeithorizonte getroffen wird. Über die Entscheidung der Bürger hat ein Parteifunktionär im Vorfeld daher keine sichere Erkenntnis. Dieses Nicht-Wissen führt dazu, dass die Parteien zur Erreichung ihres Zieles ex ante weit mehr Mittel über die gesamte Wahlperiode einsetzen, als ex post erforderlich gewesen wäre, um sicherzustellen, dass ein bestimmter Schwellenwert erreicht wird.

2. Öffentliches Gut¹⁸

a) *Politische, partikularinteressenfreie Willensbildung*

Ausgehend von diesen Festlegungen lässt sich bestimmen, ob Parteien ein öffentliches Gut bereitstellen können. Sie selbst stellen jedenfalls kein öffentliches Gut dar, da sie als Akteure auf dem Markt auftreten. Akteurs- und Gutseigenschaft schließen sich aus. Produzent und Produkt können nicht eins sein.

Im Blick auf Art. 21 I GG, wo von der „politischen Willensbildung“ als zentraler Aufgabe der Parteien die Rede ist, könnte man auf eben diese Leistung der Parteien rekurrieren: Parteien informieren Bürger und stellen politische Positionen zu gesellschaftlichen und politischen Fragestellungen bereit.¹⁹ Der einzelne informiert sich weder im Hinblick auf die Auswahl der zur politischen Entscheidung anstehenden Themenbereiche noch auf die Einzelentscheidung eines Sachgebiets umfassend. Für ihn ist es rational, uninformiert zu bleiben, weil der Informationsaufwand viel zu hoch ist und in keinem Verhältnis zum Nutzen der Information und der Möglichkeit der Einflussnahme auf die Entscheidung steht.²⁰ Denn hinter einer wohlbegründeten Entscheidung stehen vielfältige Ebenen der Information und ihrer Bewertung. Gerne werden etwa Urteile Dritter wegen ihrer besonderen Sachkunde in einem Gebiet im Vorfeld einer Entscheidung herangezogen. Diese Experten-Empfehlungen sind belastet von Vorverständnissen, die oftmals nicht ohne weiteres offengelegt werden und vom Entscheider daher nicht gewürdigt werden können. Hinzu tritt, dass Verarbeitungshindernisse den Wert und die Bewertung der auf diese Weise ge-

18 Die Begriffe Gemeinschaftsgut und öffentliches Gut werden im folgenden synonym verwandt.

19 Martin Morlok, Thesen zu Einzelaspekten der Politikfinanzierung, in Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa, Dokumente zum Parteienrecht Band 2, Baden-Baden 1997, S. 77, 91 ff., sieht das Gemeinschaftsgut noch weitergehend in der Herstellung verbindlicher Entscheidungen auf der politischen Ebene, die durch eine laufende demokratische Entscheidungsfindungsstruktur auch jenseits konkreter Entscheidungen unterstützt und daher finanziert werden müsse. Dies berücksichtigt aber nicht die Konkurrenz um die Meinungsbildung, die auch seitens anderer Institutionen und Organisationen ausgeübt wird.

20 Ausführlich und grundlegend dazu schon James M. Buchanan/ Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1962.

wonnenen Information einschränken können.²¹ Ein weiteres Beispiel für ein Informationsbedürfnis, das ein Einzelner angesichts der Menge der entscheidungsrelevanten Fragestellungen kaum erfüllen kann, ist die Einordnung der Zusammenhänge und Modelle, die hinter einer Handlungsalternative stehen. Nicht jeder Mensch ist in der Lage, sich in Theorie-Konzepte, die hinter solchen Entscheidungen und der Ausformung von Handlungsalternativen stehen, einzudenken und sich eine eigene Meinung dazu zu bilden. Die Beiträge zu einem Theoriediskurs sind zu teuer und aufwendig, um in jedem Fall vorgenommen zu werden. Hier greift das Angebot der Parteien, die es den Bürgern ermöglichen, aufgrund von Präferenzen allgemeiner Art eine abschließende Position zu finden, ohne sich allen dahinterstehenden Informationsanforderungen stellen zu müssen.

Allerdings sind an der politischen Willensbildung in einer Demokratie viele weitere Einrichtungen beteiligt: Verbände, Interessenvertreter, Kirchen, Gewerkschaften, Medien. Die Parteien sind diesbezüglich nur einer von vielen privaten Willensbildern und -beeinflussern,²² also auch nur einer von vielen in der Gesellschaft wurzelnden²³ Produzenten dieses Gutes. Öffentliche Güter werden aber üblicherweise nicht auf dem Markt bereitgestellt. Die Produktion von verschiedensten Elementen der Willensbildung durch diese verschiedenen Anbieter indiziert jedoch, dass es einen Markt gibt. Wenn nicht noch andere Elemente hinzutreten, kann also das öffentliche Gut nicht in der politischen Willensbildung per se gesehen werden.

Blickt man noch einmal auf die grundgesetzliche Vorstellung des Tätigkeitsbereichs der Parteien, findet sich eine darüber hinaus reichende Wirkungsmacht, welche die anderen, auf dem gesellschaftlichen Markt entstandenen Organisationen nicht erfüllen: Parteien sollen in ihrer Eigenschaft als Organisation bei der Willensbildung nicht nur auf Seiten des Bürgers, sondern gerade auch in staatlichen Institutionen auf Seiten des Staats mitwirken und dabei – sozusagen die Kehrseite der Willensbildung des Volkes – die Willensbildung des Staates beeinflussen, indem sie den Willen des Bürgers in den Staat hineintragen.²⁴ In der modernen Massendemokratie bedarf es einer solchen Einrichtung, um überhaupt die politische Bildung eines einheitlichen Willens der Bürger zu ermöglichen, so dass sie einen echten Einfluss auf die staatliche Entscheidungsfindung ausüben können.²⁵ Ohne die Parteien wäre der Staat, wie er in seiner modernen Form gegenwärtig existiert, weder denkbar noch funktionsfähig.²⁶ Dabei ist bedeutsam, dass Parteien – anders als die anderen willensbildenden Organisationen – diesen Einfluss auf direkte

21 Siehe dazu demnächst Indra Spiecker gen. Döhmman/ Stefanie Kurzenhäuser, Fehlermöglichkeiten bei der Interpretation statistischer Daten und ihre rechtlichen Implikationen, sowie Ulrich Hoffrage/ Stefanie Kurzenhäuser/ Gerd Gigerenzer, Wie kann man die Bedeutung medizinischer Testbefunde besser verstehen und kommunizieren?, in Zeitschrift für Ärztliche Fortbildung und Qualitätssicherung 94 (2000), S. 713-719.

22 Wären sie wegen ihrer Mitwirkung im Staat eher diesem zuzurechnen, stellte sich die Problematik einer staatlichen Finanzierung nicht – dass der Staat seine eigenen Institutionen finanziert, ist eine Selbstverständlichkeit.

23 So für die Parteien die ganz überwiegende Ansicht, die sich auch in der Formulierung des § 2 Abs. 1 PartG („Vereinigungen von Bürgern“) findet; aus der Literatur siehe nur Uwe Volkmann, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, Berlin 1993, S. 103; Karl-Heinz Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, S. 77 ff.

24 Willensbildung heißt dabei nicht zwangsläufig auch eine Beteiligung an der Entscheidung, vgl. dazu auch Roman Herzog, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, Heidelberg 1993, S. 3.

25 Vgl. dazu Leibholz, Verfassungsrechtliche Stellung und Innere Ordnung der Parteien, 1951, S. C7.

26 Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 17), S. 161.

und unmittelbare Weise in den Staat und seine Gremien hineinragen und dazu verfassungsrechtlich bestimmt sind.

Parteien befinden sich an der Schnittstelle zwischen unorganisierter Gesellschaft und organisierter Staatlichkeit, zwischen anarchischer Willensbildung und geordneter Herbeiführung einer Entscheidung. Diese Willensbildungsprozesse und ihre Durchsetzung sind aus dem Bereich der spontanen Meinungsäußerungen, der zufälligen Wortführung und der ungeordneten Zusammenschlüsse, wie sie für rein aus der Sphäre der Gesellschaft Bündelungsversuche von Bürgerpositionen wie Bürgerinitiativen typisch sind, herausgehoben. In den Parteien gibt es einen kontinuierlichen Kern an Verfahren und Beteiligten, mittels derer sie in organisierter und planbarer Weise zu ihren Positionen gelangen. Vor allem aber gibt es organisierte Verfahren, um diese Positionen in die Öffentlichkeit hineinzutragen. Insoweit ermöglichen Parteien zumindest eine relative Willensvereinheitlichung schon im gesellschaftlichen Bereich, wie eine Massendemokratie sie benötigt.²⁷ Das Bemerkenswerte daran ist die Wechselseitigkeit, welche durch die Parteien möglich wird: Es findet mittels ihrer Einschaltung sowohl eine Willensbildung vom Bürger zum Staat wie auch umgekehrt vom Staat zum Bürger statt.²⁸

Die Vermittlung politischer Willensbildung durch die Parteien ist indes nicht frei von materiellen Vorgaben. Inhaltlich werden die Positionen durch die Notwendigkeit demokratischer Ausrichtung und Verfassungsfreundlichkeit begrenzt, wie Art. 21 Abs. 2 GG deutlich macht. Parteiliche Positionen müssen sich grundsätzlich an den inhaltlichen Bestimmungen orientieren, denen schon der Staat ausgesetzt ist, da sie ihre Positionen in diesen hineinragen sollen. Das sind zum einen grundrechtliche Positionen, die Betroffenen Schutz gewähren, zum anderen aber auch übergeordnete normative Kriterien, wie sie in den Zielvorgaben des Grundgesetzes zum Ausdruck gebracht werden. Staatliche Entscheidungsfindung soll demnach das Wohl aller im Auge haben, nicht nur das Wohl einzelner Interessen. Allein auf eine solche Weise können Parteien mit den Abgeordneten im Parlament Repräsentanten des Volkes stellen und dadurch Positionen vertreten, die sich von Interessen und der bloßen Summation von Interessen abheben.²⁹ Das machen bereits Regelungen zum Minderheitenschutz deutlich, aber auch die sonstigen Ziel-Bestimmungen, die inhaltliche Vorgaben an den Gesetzgeber enthalten.

Die inhaltliche Ausrichtung der Parteien ist außerdem an die in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG festgeschriebene Willensbildung des *Volkes* gebunden. Das ergibt sich schon aus der Stellung des Art. 21 GG in unmittelbarer Nähe zum Demokratieprinzip in Art. 20 Abs. 2 GG, vor allem aber auch aus dem inhaltlichen Kontext.³⁰ Weil sie die Willensbildung der Bürger in den Staat hineinragen sollen, ist dadurch festgelegt, an wessen Wohlergehen ihre Positionierung im demokrati-

27 Vgl. Herman Heller, Politische Demokratie und Homogenität in Ulrich Matz (Hrsg.), Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973, S.10; Herzog, a.a.O. (Fn. 24), S. 1 und S. 4.

28 BVerfG 85, 264, 284 f., nennt dies einen „von unten nach oben und von oben nach unten“ verlaufenden Prozess. Siehe auch Dieter Grimm in Ernst Benda/ Werner Maihofer/ Hansjochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin 1994, § 14 Rz. 29.

29 So auch Ernst Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, in Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, Tübingen 1950, S. 8.

30 Auf die Bedeutung der Parteien für die Demokratie verweist auch Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 17), S. 161, 163.

schen Prozess ausgerichtet sein soll. Da sie Mittler der Repräsentation in einer Demokratie sind, geht es um die Repräsentation des Wahlvolks bzw. potentiellen Wahlvolks³¹. Zwar richtet sich die Willensbildung, die im Vorfeld von Wahlen stattfindet, anders als die Wahlentscheidung nicht an das Volk als Souverän, sondern an das Volk als Gesellschaft.³² Aber da sich die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien aus ihrer Bedeutung für den abschließenden Wahlakt und dessen Umsetzung in den staatlichen Gremien ergibt, kann auch die Willensbildung nicht ohne Anlehnung an den Adressaten der Wahl sein. Die partikulären Interessen von Dritten, die nicht dazu zählen, weil sie nie wahlberechtigt sein können, sollen daher nur Eingang in die Positionen von Parteien finden, wenn sich diese Interessenorientierung als Interessenvertretung des Volkes darstellt oder dies verfassungsrechtlich geboten ist.

Diese Ausrichtung auf Interessen von potentiellen Wählern hat noch eine weitere Konsequenz, wie sie auch in der Definition der Partei in § 2 Abs. 1 PartG enthalten ist: Wenn Parteien die Repräsentation des Volkswillens im Staat betreiben sollen, dann bedeutet dies, dass sie sich nicht auf einzelne Mitglieder der Gesellschaft ausrichten dürfen, auch wenn diese wahlberechtigt sind. Politische Parteien sind gehalten, eine gruppen-orientierte Willensbildung von thematischer Breite zu betreiben, um eine gewisse Masse von Wählern anzusprechen und so überhaupt die Möglichkeit der Einflussnahme in staatlichen Entscheidungsvorgängen geltend machen zu können. Wer lediglich von 100 Bürgern gewählt werden will, ist nicht Partei³³. Eine thematisch streng eingegrenzte Positionierung einer politischen Gruppierung widerspricht dem auf die Willensbildung des Volkes ausgerichteten Parteicharakter.

Damit ist allerdings nicht gesagt, dass Parteien nicht auch Minderheitenpositionen einnehmen dürfen und sollen und ihr Wählerpotential dadurch gezielt eingrenzen. Es geht bei der Ausrichtung auf die Wählbarkeit nicht darum, ausschließlich mehrheits- und massenfähige Positionen vertreten zu dürfen. Einer Partei steht lediglich nicht zu, sich von vorne herein auf eine so kleine Gruppe zu beschränken, dass die Wahl durch eine prozentual relevante Masse an Wählern ausgeschlossen ist.³⁴ Eine thematische Ausrichtung, die auf einer weltanschaulichen Einstellung beruht, ist jedoch mit dem Parteibegriff vereinbar. Es wäre ein Fehlschluss, daraus abgeleitet die Parteien an einen bestimmten inhaltlichen, materiellen Gehalt in ihrer politischen Ausrichtung binden zu wollen. Dies unterstellte, dass es „richtige“ und „falsche“ Einstellungen gäbe, die als solche zu bestimmen wären. Unterschiedliche Meinungen beruhen aber oftmals nicht allein auf einer unterschiedlichen Informationslage, sondern auf unterschiedlicher Bewertung infolge ver-

31 Dazu gehören dann auch Noch-Nicht-Wahlberechtigte wie Jugendliche oder Personen in der Einbürgerungsphase.

32 So auch Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 17), S. 161, 163.

33 Dieses Verständnis einer Partei entspricht der Definition des § 2 Abs. 1 PartG.

34 Dies wäre etwa der Fall, wenn sich eine Partei gründete, die sich ausschließlich den Interessen von biomedizinischen Firmen verschrieben hat. Dagegen ist eine Ausrichtung auf „Besserverdienende“ oder „Umweltfragen“ unproblematisch. Unproblematisch ist, wie etwa die „Grauen Panther“, von vorneherein nur bestimmte Gesellschaftsgruppen ansprechen zu wollen, deren Relevanz auf breiter Ebene durchgesetzt werden soll. So auch Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 17), S. 161, 165.

schiedener weltanschaulicher Grundvoraussetzungen.³⁵ So wie Art. 5 I GG als Basisgrundrecht jeder demokratischen Gesellschaft die individuelle Meinung unabhängig von ihrem Inhalt schützt, ist auch der Begriff der politischen Willensbildung im wesentlichen frei von Urteilen über die Wertigkeit von Meinungen.³⁶

Diese Ausrichtung auf Interessen der Bürger im verfassungsmäßigen Rahmen kann man unter dem Begriff einer notwendigen Allgemeinwohl-Orientierung von parteilicher Willensbildung fassen. Da Parteien eine zentrale Rolle in der staatlichen Entscheidungsfindung wahrnehmen und der Staat das Allgemeine Wohl – und nicht nur das Wohl einer Mehrheit – im Auge haben soll, sind auch Parteien daran gebunden. Allerdings ist nicht – schon gar nicht ex ante – ermittelbar, worin das Allgemeinwohl im konkreten Fall besteht, an dem ein Staat sich ausrichten soll. Gemeinwohl ist keine objektiv beschreibbare Größe, sondern ist abhängig vom jeweiligen Standpunkt.³⁷ Dagegen kann sehr wohl konkretisiert werden, dass weder Staat noch Parteien Willensbildung in eine bestimmte Richtung betreiben. Insoweit ist der hier verwandte Begriff der Allgemein- oder Gemeinwohlorientierung lediglich in dem Sinne gemeint, dass eine Orientierung an den Interessen der wahlberechtigten Bürger des Staates zu erfolgen hat.

Auch diesbezüglich unterscheiden sich Parteien von anderen willensbildenden Einrichtungen. Diese sind nämlich verfassungsrechtlich nicht beschränkt in der Ausrichtung ihrer Positionen auf das Wahlvolk, und sie sind nicht gehindert, auch nur punktuelle Eigeninteressen durchsetzen zu wollen. Sie dürfen ohne weiteres auch Dritte in konzentrierten einzelnen Positionen vertreten³⁸.

Das öffentliche Gut, das Parteien produzieren, liegt damit in der von Partikularinteressen freien Willensbildung an der Schnittstelle von Staat und Gesellschaft.

b) Verdrängung durch ein Ungut³⁹

Dieser Festlegung steht nicht entgegen, dass mehrere Parteien als Anbieter des öffentlichen Gutes der freien, interessenunabhängigen Willensbildung existieren und ihre jeweiligen politischen Programme in Konkurrenz zueinander offerieren. Denn dieses Indiz für einen funktionierenden Markt und damit das scheinbare Fehlen eines staatlicherseits zu korrigierenden Anreizproblems verdeckt, dass dieses Gut von einem anderen, diesem aber sehr ähnlichen Gut verzerrt zu werden droht, einem Ungut. Dieses Ungut liegt in der politischen Willensbildung zur Durchsetzung konzentrierter Interessen von Nicht-Wählern, Individuen oder Kleinstgruppen. Die Ausrichtung der Willensbildung in den Staat hinein erfolgt also gerade jenseits der mehrheitsorientierten Interessen des Wahlvolks. Gut und Ungut stehen dabei in einem weitgehend komplementären Verhält-

35 Sehr interessant dazu Michael Thompson/ Richard Ellis/ Aaron Wildavsky, *Cultural Theory*, Boulder 1990, die davon ausgehen, dass es vier verschiedene Grundideologien gibt, die miteinander grundsätzlich unvereinbar sind, sog. Kulturtheorie.

36 Einschränkungen finden sich hinsichtlich verfassungsfeindlicher Tendenzen.

37 Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 17), S. 161, 168. Anders etwa Engel, *Offene Gemeinwohldefinitionen*, *Rechtstheorie* 32 (2001), S. 23-52.

38 Genau das tun etwa Gewerkschaften.

39 Der Begriff findet sich z.B. bei Blankart, a.a.O. (Fn. 1), S. 63.

nis zueinander: Je mehr das eine produziert wird, desto mehr wird die Produktion des anderen verzerrt.

Man könnte schließen, das vorliegende öffentliche Gut sei ein systemisches öffentliches Gut⁴⁰, das nur durch den Wettbewerb mehrere Teilnehmer als öffentliches Gut entstehen kann. Ein Beispiel für ein solches Gut ist der Naturhaushalt, dessen Biodiversität als Überlebensstrategie nur in der Gesamtheit aller Einzelbeiträge entstehen kann. Die Beiträge der einzelnen Parteien wären dann jeweils als unteilbar notwendig für das aus ihrem Wettbewerb entstehende öffentliche Gut. Der Charakter der Willensbildung durch jede einzelne Partei als öffentliches Gut erfolgt aber nicht erst im Wettbewerb und auch nicht erst in Reaktion auf einen Wettbewerb. Das ergibt sich schon daraus, dass das Element der Gemeinwohlorientierung hinzutreten muss. Dieses wird nicht durch den Wettbewerb aller erreicht, sondern durch jede einzelne Partei. Auch ist die Funktion der Partei als Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft in beide Richtungen keine Konsequenz aus der wettbewerblichen demokratischen Auseinandersetzung, sondern die Leistung jeder einzelnen Partei in der einzelnen Willensbildung.

Wie es zum Entstehen des Unguts kommt, verdeutlicht ein Blick auf das Funktionieren des politischen Wettbewerbs. Dieser wird zwar gerne als vergleichbar dem Produktwettbewerb beurteilt. Er unterscheidet sich jedoch in einigen ganz wesentlichen Punkten davon, welche für die Frage einer Durchsetzung der allgemeinwohl-orientierten politischen Willensbildung von Bedeutung sind.

Im politischen Wettbewerb werden seitens der Parteien Interessen und Ideen angeboten, um Macht zu erlangen. Diese Macht kann nur über die Stimmen von Wählern erzielt werden. Wegen der demokratischen Grundregel der Gleichheit aller Stimmen („one-man-one-vote“) ist aber der Wahlkampf, der eigentliche Wettbewerb um diese Stimmen, teuer. Macht- und Stimmenerhalt oder gar -zuwachs ist in modernen Massendemokratien nur mit einem hohen materiellen Einsatz möglich.⁴¹ Parteien versuchen daher, die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu steigern. Allerdings lohnt sich der Einsatz für die einzelne Stimme nicht, da nicht jede Stimme Zuwachs automatisch auch einen entsprechenden prozentualen Machtzuwachs mit sich bringt. Es gibt sogar „verfallende Stimmanteile“. Sind die jeweiligen Schwellenwerte 5%-Hürde, Mehrheit oder absolute Mehrheit erreicht, ist der Einsatz, der zu einem darüber hinausreichenden Stimmenanteil geführt hat, ineffizient.

Zudem wird eine echte Parallelität von Produkt- und politischem Wettbewerb dadurch erschwert, dass derjenige Konsument, der sich den höchsten Nutzen von einer bestimmten Machtverteilung und den darauf basierenden Möglichkeiten zur Veränderung von Verfügungsrechten verspricht, dafür nicht auch am meisten zahlen darf – weil neben der Gleichheit der Stimmen die Nicht-Veräußerlichkeit von Wahlstimmen zu einer künstlichen Preisfestsetzung führt, die alle Konsumenten gleichstellt.

40 Siehe dazu z.B. Cornes/ Sandler, a.a.O. (Fn. 1), S. 185 unter Bezugnahme auf Hirshleifer.

41 Christine Landfried, Parteifinanzierung und politische Macht, 2. Auflage, Baden-Baden 1994, S. 17 ff.

Zur Finanzierung stehen den Parteien neben einer staatlichen Finanzbeteiligung daher vor allem die Mitgliedsbeiträge zur Verfügung. Diese zeigen die individuelle Zahlungsbereitschaft der Mitglieder an. Weil der Einfluss des Einzelnen zwangsläufig gering bleiben muss, ist sie allerdings nur gering. Weder kann also ein Mitglied darüber Einfluss nehmen noch umgekehrt die Partei darüber den Massenvahlkampf bestreiten.

Die Parteien erhalten also für ihren Einsatz um die Macht, um Verfügungsrechte ändern zu können, keine ausreichenden finanziellen Mittel. Entsprechend suchen sie nach anderen Möglichkeiten der Finanzierung. Dazu werden vor allem externe Quellen herangezogen. Diese Geldmittel werden vom Geber typischerweise aus Gründen der eigenen Nutzenmaximierung angeboten.⁴² Er erwartet für seine Leistung eine Gegenleistung. Als solche können die Parteien vor allem nutzen, dass sie im Falle von Machterhalt über Verfügungsrechte bestimmen können. Die parteiliche Willensbildung und -entscheidung soll in eine dem Geber genehme (oder jedenfalls genehmere) Richtung beeinflusst werden.⁴³

Die Durchsetzungsfähigkeit dieser Geber und ihrer Interessen ist deshalb in so hohem Maße zu fürchten, weil ihre Interessen sich durch Homogenität und klare, eindeutige Zielorientierung auszeichnen. Für ein Unternehmen aus der Düngemittel- oder Arzneimittel-Industrie beispielsweise sind vergleichsweise wenige, zueinander in Bezug stehende Interessen in einigen wenigen politischen Entscheidungen von Belang. Diese Interessen können im politischen Prozess entsprechend zügig und konzentriert verfolgt werden. Sie lassen sich besser organisieren, strategischer angehen und effizienter durchsetzen.⁴⁴ Breit gestreute Interessen, zu denen gerade auch die Allgemeinwohl-orientierten Interessen zählen, können sich dagegen schwer behaupten.⁴⁵ Die Ursache dafür liegt vor allem in der Diffusität solcher breitgefächelter Interessen.⁴⁶ Einheitliche Strategien sind in großen, unhomogenen Gruppen kaum möglich, die Präferenzenabfolge ist uneinheitlich, die Informationsverteilung asymmetrisch. Hinzu kann erschwerend treten, dass die positiven Effekte für die Mehrheit für den Einzelnen nur schwach spürbar sind. Dazu kann treten, dass die negativen Effekte einer Regulierung bei einem risikoavers eingestellten Menschen nach dem sog. Status Quo Bias in bestimmten Situationen als sehr eingreifend empfunden werden.⁴⁷ Konsequenterweise ist dann der Anreiz für die kleine Gruppe, sich zu organisieren, um eine für sie

42 Der Philantroph, der anonym spendet, soll hier als untypischer Fall außer Betracht bleiben.

43 Ein Beispiel lässt sich wohl in der aktuellen US-amerikanischen Politik finden: Von einer Steuererleichterung profitieren vor allem diejenigen, die zu den Wahlkampfkosten des Präsidenten in hohem Umfang beigetragen haben, vgl. eine Aufstellung unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,167872,00.html>.

44 Siehe Mancur Olsen, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, 1971, S. 53 ff., für Kleingruppen.

45 Auch politische Positionen, die speziell auf bestimmte Bürgergruppen ausgerichtet sind, enthalten keine Ausrichtung auf Kleingruppen in diesem Sinne da sie auf eine Breitenwirkung zielen! Man denke hier nur an die Partei der „Grauen Panther“, die politische Positionen vielfältiger Art, wenn auch unter einem bestimmten Blickwinkel, vertreten. Dazu müssen sie aber eine Vielzahl von Menschen ansprechen und eine Vielzahl von Positionen einnehmen, die oftmals nicht homogen sind.

46 Vg. dazu Olsen, a.a.O. (Fn. 44), S. 59 f.

47 Siehe nur Raquel Fernandez/ Dani Rodrik, *Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty*, in *Am. Econ. Review*, Vol. 81, S. 1146-1147.

negative Regelung zu Gunsten einer Mehrheit abzuwenden, viel größer als für die Mitglieder der Großgruppe der Anreiz ist, sich für die Verbesserung einzusetzen.⁴⁸

Außerdem ist es für den Bürger nicht rational, auf partikularinteressenfreie Positionen zu achten. Nach dem Modell des Homo Oeconomicus gibt es zunächst kein Individuum, das ein Interesse an der Bereitstellung einer solchen Willensbildung hat. Jeder Bürger achtet als Nutzenmaximierer auf die Durchsetzung seiner eigenen Interessen. Wenn für den Einzelnen die Wahl besteht zwischen einer Handlungsalternative, die neben dem eigenen Nutzen auch zum Wohle der Gemeinschaft führt, und einer Handlungsalternative, die den einzelnen begünstigt, andere aber schlechter stellt, wird der Bürger die für ihn persönlich günstigere Alternative wählen, unabhängig davon, ob sie in stärkerem Maße zu Lasten des Wohls anderer und der Gesamtheit geht. Selbst bei für ihn gleichem Nutzen kann eine Entscheidung zu Lasten des Allgemeinwohls gefällt werden, denn Untersuchungen haben gezeigt, dass solche Gewinne besonders hoch eingestuft werden, die gerade nicht mit einer gleichzeitigen Verbesserung auf Seiten der Konkurrenten einhergehen.⁴⁹ Daher wird der Bürger sich zur Vermittlung seiner politischen Willensbildung solchen Parteien zuwenden, die überwiegend seine Interessen vertreten. Eine etwaige Allgemeinwohl-Orientierung der zur Wahl stehenden Parteien spielt dabei keine Rolle. Die Interessenorientierung führt dazu, dass Allgemeinwohlintressen sich gegenüber Individualinteressen nicht durchzusetzen vermögen.

Immerhin können Allgemeinwohl-Positionen dann unterstützt werden, wenn gegenwärtig kein eigenes Interesse besteht. Dabei handelt es sich um eine Art Versicherung gegen die Unwägbarkeiten zukünftiger Entscheidungen. In Unsicherheitssituationen, in denen die Zeitspanne bis zum Eintritt eines Ereignisses eine große Rolle spielt, neigen Menschen Positionen zu, die eine faire und insgesamt möglichst ausgewogene Lösung etwaiger Probleme bereithalten, weil sie nicht wissen, ob sie nicht eines Tages selbst von einer Regelung betroffen sein werden, die derzeit noch für sie irrelevant ist. Dann sind Entscheidungen zur Gestaltung zukünftiger Ereignisse zu ihrem Vorteil, die im Interesse aller sind und nicht einseitig individuellen Nutzen maximieren.⁵⁰

Aus Sicht einer Partei ist es nicht ratsam, bestehende Interessen im Hinblick auf die eigene Nutzenmaximierung, also das Abstimmungsverhalten der interessierten Bürger bei Wahlen, außer acht zu lassen, selbst wenn nur eine vergleichsweise kleine Gruppe von Bürgern diese Interessen vertritt. Erfolgen deshalb zudem Zuwendungen an die Partei, lohnt sich der Einsatz für diese – auch im Hinblick auf die Einsatzmöglichkeiten dieser Zuwendungen auf anderen Gebieten – durchaus, wenn nicht ein Großteil der Wähler diese Position massiv ablehnen sollte. Das eher schwache Interesse vieler Bürger an einer Allgemeinwohl-orientierten Politik, in der Partikularinteressen in einen Ausgleich zueinander gebracht werden, wird durch das gleichzeitig vorhandene massive einseitig durchsetzungsfähige Partikularinteresse anderer Bürger verdrängt.

48 Siehe dazu z.B. Bruno Frey, *Modern Political Economy*, Oxford 1978, S. 7.

49 In diesem Zusammenhang wird in der Sozialpsychologie von „sozialer Wertorientierung“ gesprochen, vgl. grundlegend W. B. G. Liebrand/ F. M. J. Dehue, *Social Values*, in A. S. R. Manstead/ M. Hewstone (Hrsg.), *The Blackwell Encyclopedia of Social Psychology*, Oxford, 1996, S. 609-614.

50 Vgl. dazu Frey/ Kirchgässner, a.a.O. (Fn. 16), S. 34 ff.; John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt 1975.

Im Interesse der Beschaffung von Finanzmitteln kann es für eine Partei sogar dienlich sein, nicht nur die Interessen einer Wählergruppe gegenüber denen einer anderen Wählergruppe zurückzustellen, sondern vor allem auch Nicht-Wähler zu berücksichtigen. Die Finanzmacht dieser Gruppierungen, z.B. von Unternehmen, führt dann zu einer Konkurrenz in der Meinungsbildung der Parteien zwischen Wahlberechtigten einerseits und den vom demokratischen Prozess Ausgeschlossenen andererseits. Die Überversorgung an Interessenorientierung führt also zur Unterversorgung an Gemeinwohl-Orientierung durch die Parteien.

Da Parteien Einfluss auf die staatliche Willensbildung nehmen, verhindern solche Vorgehensweisen in der Konsequenz das Zustandekommen und die Umsetzung eines am breiten⁵¹ Bürgerinteresse orientierten Willens, der Partikularinteressen Einzelner oder einzelner Gruppen zwar berücksichtigt, aber nicht zur einseitigen Handlungsmaxime erhebt. Der Einfluss der Bürger, die lediglich ihre Wahlstimme und die Mitgliedschaft in der Partei anbieten können, wird gestört. Es wird zwar zur Sicherung von Wahlstimmen, die weiterhin für die Erlangung der Macht erforderlich sind, über bestimmte bürgerrelevante Themen verhandelt, dieser politische Wettbewerb wird aber nur vordergründig um das Allgemeinwohl und die Bürgerinteressen geführt. Sowohl die Qualität der politischen Willensbildung und der Information der Bürger seitens der Parteien als auch die Qualität der Vermittlung des politischen Willens in den Staat hinein leidet, wenn partikuläre Interessen durch finanzielle Zuwendungen an die Parteien politisches Gewicht erlangen.

Als eigentliches Problem erweist sich damit das Auseinanderfallen der individuellen Zahlungsbereitschaft der Menge für ihren Anteil an den Möglichkeiten zur Änderung der Verfügungsrechte auf der einen Seite und den Kosten der Partei für das Erwirtschaften der Grundlagen eben dieser Machtmöglichkeiten. Ohne staatliche Einflussnahme kann sich daher das öffentliche Gut der gemeinwohlorientierten politischen Willensbildung nicht durchsetzen gegenüber einer Meinungsbildung, die durch partikuläre Interessen potenter Geldgeber dominiert wird.

c) *Qualität als Öffentliches Gut*

Dieses Gut der partikularinteressenfreien Willensbildung an der Schnittstelle von Staat und Gesellschaft erfüllt auch die oben beschriebenen Kriterien für das Vorliegen eines öffentlichen Guts an – Fehlen der Konsumrivalität und Versagen des Ausschlussprinzips. Den Parteien fehlt die Möglichkeit, Konsumenten von ihrer Leistung auszuschließen, die nicht bereit sind, ihnen dafür einen Gegenwert zu zahlen. Das von ihnen bereitgestellte Gut ist darauf angelegt, allen zugute zu kommen – selbst wenn die Nachfrager aus ganz verschiedenen Motivationen heraus das Gut konsumieren – und niemanden auszuschließen. Das lässt sich einmal aus der Wirkungsweise der Parteientätigkeit ableiten: Wegen ihrer breitenwirksamen Bedeutung in verschiedenen staatlichen und damit öffentlich zugänglichen Gremien, vor allem aber durch die Nutzenfunktion der Parteien im Hinblick auf den Zugewinn an Stimmen bei Wahlen durch die Allgemeinheit können Nicht-Mitglieder und Nicht-Wähler nicht ausgeschlossen werden, von der Mittlerrolle der Parteien zu profitieren. Es ist es nicht möglich, eine Verbindung von Wahlakt und Nutzung partei-

51 Damit ist nicht zwingend ein mehrheitsorientierter Willen gemeint!

politischer Positionen und Argumente verbindlich herzustellen. Wegen des Gebots der geheimen Wahl in Art. 38 Abs. 1 GG darf dies gerade nicht geschehen.

Auch die Konsumrivalität fehlt: Die Nutzung der Tätigkeit der Parteien zur eigenen Meinungsbildung ist unabhängig von einer bereits vorher erfolgten Wahrnehmung und Nutzung durch andere Bürger. Und wer eine parteipolitische Position übernimmt, verringert dadurch nicht die Möglichkeit für andere, diese Position gleichfalls einzunehmen.

3. Bereitstellung nach dem ökonomischen Modell

Betrachtet man also die Allgemeinwohl-Orientierung parteipolitischer Betätigung an der Schnittstelle zwischen organisiertem Staat und unorganisierter Gesellschaft als öffentliches Gut, liegt es nach dem ökonomischen Modell nahe, eine staatliche Intervention⁵² zur Bereitstellung dieses Gutes zu erwägen.

a) *Veränderung von Verfügungsrechten*

Eine Möglichkeit solcher Intervention liegt darin, die Eigentums- und Verfügungsrechte über das öffentliche Gut anders zu verteilen und dadurch einen Markt zu ermöglichen, weil Ausschluss von Konsumenten oder bzw. und Rivalität um die Nutzung möglich wird. Dieser Ansatz stützt sich darauf, dass die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes oftmals keine ihm inhärenten und damit unveränderlichen Eigenschaften darstellen, sondern in vielen Fällen abhängig von der Definition der Verfügungsrechte über das Gut sind.⁵³ Eine Veränderung dieser Verfügungsrechte kann dann ein nicht marktfähiges, öffentliches Gut in ein reguläres privates Gut umwandeln, das nach den üblichen Marktgesetzen bereitgestellt wird. Diesem Ansatz folgt beispielsweise das englische Umweltrecht, das mittels einer Zertifizierungslösung die Verfügungsrechte über Abfallstoffe zur Lösung des Abfallproblems neu geregelt hat.⁵⁴

Die fehlende Konsumentenrivalität oder das mangelnde Ausschlussprinzip können sich daraus ergeben, dass die Technologie zur Ausschaltung anderer Konsumenten fehlt. Dies ist etwa der Fall beim Leuchtturm: Ein Radar-Warngerät, das erst für bestimmte Nutzer freigeschaltet werden muss⁵⁵, ist den Schwierigkeiten des fehlenden Ausschlusses nicht zahlungswilliger Nutzer nicht ausgesetzt. Die Wirkungsweise des Leuchtturms – Wahrnehmung des Signals durch die jedem zur Verfügung stehenden Sinne – verhindert aber allein rein technisch einen Ausschluss von Nutzern.

52 F.M. Bator, *The Question of Government Spending*, New York 1960, stellt ausführlich dar, warum ein ganz überwiegender Teil der amerikanischen staatlichen Ausgabenpolitik auf Marktversagen im Sinne öffentlicher Güter zurückzuführen sei und warum staatliche Finanzierung die beste Möglichkeit der Reaktion sei. Kritisch dazu Blankart, a.a.O. (Fn. 1), S. 65 und S. 72.

53 Vgl. dazu Cornes/ Sandler, a.a.O. (Fn. 1), S. 43 und S. 277 ff.; Richter/ Furubotn, a.a.O (Fn. 5), S. 112 ff.

54 Siehe zu einem umfassenden Vergleich Uda Bastians, *Verpackungsregulierung ohne den Grünen Punkt? Die britische und die deutsche Umsetzung der Europäischen Verpackungsrichtlinie im Vergleich*, Baden-Baden 2002.

55 So etwa das moderne GPS-System, ein satellitengesteuertes Warnsystem.

Eine andere Ursache des Marktversagens bei öffentlichen Gütern kann darin liegen, dass die Transaktionskosten für die erstmalige oder veränderte Herstellung und Verteilung von Verfügungsrechten größer sind als der bessere und kontrolliertere Nutzen aus dem nun verfügbaren Gut.⁵⁶ Auch hier kann der Leuchtturm bzw. moderne Radarsysteme zur Illustration dienen: GPS-Systeme sind ursprünglich von militärischen Einrichtungen zu Verteidigungs- und Spionagezwecken entwickelt worden. Eine private Entwicklung wäre viel zu kostspielig gewesen. Erst die Freigabe der Satellitentechnik ohne Umlegung der Entwicklungskosten ermöglichte die zivile Nutzung.

Ein weiterer Grund für die Problematik des öffentlichen Gutes, der hier einschlägig ist, kann schließlich darin liegen, dass es normative politische oder juristische Entscheidungen zugunsten der freien Verfügbarkeit gibt. Verändert man die Verfügungsrechte, ermöglicht man zwar eine Abwehr schädigenden Verhaltens und oftmals eine Handelbarkeit auf dem Markt, unterhöhlt aber gleichzeitig die dahinterstehende normative Wertung. Um einen solchen Fall handelt es sich bei dem durch die Parteien bereitgestellten öffentlichen Gut. Bei der allgemeinwohl-orientierten politischen Willensbildung soll die freie Zugänglichkeit, wie oben gesehen, gerade nicht ausgeschlossen werden, da das Funktionieren demokratischer Prozesse und eine informierte Wahl in der Massendemokratie von der Vermittlung politischer Positionen und Entscheidungsvorgaben durch die Parteien abhängt. Die Wahl als Hauptresultat dieser Prozesse soll nach der Entscheidung des Grundgesetzes als freie Wahl unabhängig vom Bildungsstand der Bürger oder der Mitgliedschaft in einer Partei sein. So wird verhindert, dass die Parteien den Nutzen aus der Bereitstellung ihres Gutes selbst in vollem Umfang ziehen können. Denn die Willensbildung kann man nutzen, ohne zugleich bei der nächsten Wahl zum Stimmen- und damit Machtzuwachs beizutragen. Zudem kann trotz Stimmenzuwachses die dadurch ermöglichte Macht bei der Entscheidungsfindung des Staates nicht vollständig von den Parteien umgesetzt werden. Zur Korrektur dieses letztgenannten Problems könnte man zwar die Wahlperioden deutlich verlängern, um den Parteien Zeit zu geben, ihre gewonnene Macht flächendeckend auszuspielen. Die Prognoseentscheidung des Bürgers über zukünftige Entscheidungen der von ihm gewählten Partei wäre dann aber faktisch kaum korrigierbar, weshalb darin kein wirklicher Ausweg liegt.⁵⁷

Eine Veränderung von Verfügungsrechten scheidet also aus, um eine Veränderung des öffentlichen Gutes zu erreichen.

b) *Ordnungsrechtliches Instrumentarium*

Angesichts der Koppelung des öffentlichen Gutes der Allgemeinwohlorientierung mit dem Ungut der Interessenorientierung bietet sich an, mit Ge- und Verboten vorzugehen, nämlich das Ungut zu verbieten. Die Vorteile liegen vor allem in der hohen Plausibilität dieses Instruments, die in der politischen Diskussion auch ohne ökonomische Vorkenntnisse gut zu vermitteln ist.⁵⁸ Der Öffentlichkeit könnte etwa angesichts der Finanzskandale der Parteien und Bestechungsvorwürfe

56 Vgl. dazu Richter/ Furubotn, a.a.O. (Fn. 5), S. 112 ff; Cornes/ Sandler, a.a.O. (Fn. 1) S. 49 ff.

57 Darauf weisen auch hin Frey/ Kirchgässner, a.a.O. (Fn. 16), S. 69.

58 Frey, a.a.O. (Fn. 11), S. 114 ff.

in den vergangenen 15 Jahren⁵⁹ ein umfassendes Verbot von Spenden an Parteien weitgehend problemlos vermittelt werden.

Diese ordnungsrechtliche und damit dem Juristen sehr vertraute Vorgehensweise ist allerdings an enge Voraussetzungen geknüpft. Eine zentrale Voraussetzung der Wirksamkeit ist die Durchsetzbarkeit der staatlichen Drohung, die für den Fall der Nicht-Einhaltung des Verbots in Aussicht gestellt wird. Dazu ist erforderlich, dass ein klar bestimmbares Tatsachenbild unter die rechtlichen Voraussetzungen der ordnungsrechtlichen Norm subsumiert werden kann. Die einen Verstoß begründenden Tatsachen, welche die Sanktion nach sich ziehen, müssen also vergleichsweise leicht ermittel- und nachweisbar sein.

Dies kann aber nicht gewährleistet werden, wenn es um die Meinungsbildung und Einflussnahme im oben beschriebenen Sinne geht. Meinungen können nicht als richtig oder falsch im Blick auf die Allgemeinwohlbindung beurteilt werden, da sie nicht nur interessen-, sondern auch weltanschaulich geprägt sind. Daher ist die Feststellung konkreter Verstöße äußerst schwierig und die Aufdeckung an Zufälle geknüpft. Ob eine Diskussion geführt wurde, deren Ausgang bereits durch die vorherige Einflussnahme von außen vorbestimmt war, lässt sich in der Regel nicht nachweisen. Das Vollzugsdefizit verhindert eine wirksame ordnungsrechtliche Gewährleistung des öffentlichen Guts. Zudem fördern Verbote oftmals die Kreativität der Betroffenen, so dass im Ergebnis mittels geschickter Umgehung des Verbots das eigentliche Ziel doch erreicht wird.⁶⁰

Zumindest eine vorrangig ordnungsrechtliche Lösung des Problems erscheint daher wenig erfolgversprechend. Als ergänzende Maßnahme mag eine ordnungsrechtliche Vorgehensweise aber durchaus Wirkung tun.

c) *Lenkungssteuer*

Ähnlichen Problemen ist auch die Lenkungssteuer ausgesetzt. Eine solche zielt auf das mit einem öffentlichen Gut korrespondierende Ungut, indem sie dessen Preis durch Einführung einer Steuer künstlich verteuert und damit die Abnahme des – nun preislich besser dastehenden – öffentlichen Guts fördert.⁶¹ Die externen gesellschaftlichen Kosten sollen auf den Verursacher abgewälzt werden. Würde die Interessenorientierung verteuert, müsste konsequenterweise die allgemeinwohl-orientierte Willensbildung bevorzugt werden. Für die Parteienfinanzierung hätte das zur Konsequenz, dass man Spenden und sonstige Drittzuwendungen auch weiterhin zuließe, diese jedoch dann mit einem Stimmverlust in die Zukunft belegte.⁶²

59 Eine Übersicht dazu bieten an Erwin K. Schleuch/ Ute Schleuch, *Die Spendenkrise – Parteien außer Kontrolle*, Hamburg 2000.

60 Am Beispiel eines generellen Verbots von Spenden juristischer Personen an Parteien in den USA zeigt dies Landfried, a.a.O. (Fn. 41), S. 300 ff.

61 Überblicksartig dazu Cornes/ Sandler, a.a.O. (Fn. 1), S. 72 ff. und S. 281 f., und Frey, a.a.O. (Fn. 11), S. 116 ff.

62 Eine Wirkung für die Vergangenheit scheidet schon deshalb aus, weil damit ständig wechselnde Stimmenanteile der politischen Parteien durch nachträgliche Spenden erzeugt werden könnten. Dies würde eine stabile

Unabhängig davon, dass eine Festlegung des Verhältnisses von finanzieller Zuwendung und Anzahl an verlorenen Stimmen nahezu unmöglich erscheint und Lenkungssteuern zudem politisch schwer durchsetzbar sind⁶³, ist der Erfolg einer Lenkungssteuer wie bei den ordnungsrechtlichen Mitteln vorrangig daran geknüpft, dass der die Rechtsfolge auslösende Sachverhalt eindeutig ermittelt werden kann. Die Lenkungssteuer würde aber den Anreiz zu versteckten Spenden und Zuwendungen noch erhöhen, ohne dass diese im konkreten Einzelfall festgestellt werden könnten. Auch hier entstünde also ein – für die Parteien vorhersehbares – Vollzugsdefizit, das daher nicht wirklich zu einer Verteuerung des Unguts führte. Zudem würde ein strategisches Verhalten zur Abgabe einer offiziellen Spende gefördert, weil der Zeitpunkt der Zuwendung darüber entscheiden könnte, für welche Wahl der Stimmenverlust der Partei gelten soll.

d) *Staatliche Übernahme*

Klassischerweise wird die Theorie vom öffentlichen Gut herangezogen, um eine Akteursrolle des Staates auf dem Markt zu begründen, indem dieser die Existenz und Erhaltung des öffentlichen Guts selbst übernimmt.⁶⁴ Das kann – z.B. beim Leuchtturm – durch dessen Bau und die Anstellung eines Wärters erfolgen, also durch die Übernahme der Produktion des öffentlichen Gutes durch den Staat selbst.

Die spezifischen Eigenschaften des hier behandelten öffentlichen Guts erlauben indes hier keine staatliche Übernahme, denn eine Mittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft kann der Staat selbst nicht übernehmen. Die Wurzeln einer solchen Einrichtung müssen in einer Demokratie in der freien Gesellschaft liegen, nicht beim Staat. Die demokratische Kraft liegt im Volk, nicht im Staat.

e) *Subvention: Parteienfinanzierung*

Statt einer Übernahme und selbständigen Bereitstellung des öffentlichen Guts kann der Staat sich darauf beschränken, die Finanzierung der Produktion zu übernehmen. Dies geschieht dann in Form von Subventionen. Das hat den Vorteil, dass Wettbewerb ermöglicht und damit marktliche Strukturen zugelassen werden. Außerdem erleichtert der positive Charakter des Subventionseingriffs die gesellschaftliche und politische Akzeptanz: Anders als etwa Lenkungssteuer, ordnungsrechtliche Instrumente oder staatliche Übernahme wird eine Subvention eher als Belohnung für ein bestimmtes Verhalten empfunden.⁶⁵ Bei einer Parteienfinanzierung durch staatliche Subventionierung würde der Finanzbedarf der Parteien staatlicherseits gedeckt. Somit könnten Anreize für die Orientierung an Partikularinteressen ausgeschaltet werden. Dies setzt voraus, dass anderweitige Zuwendungen – gerade Spenden und sonstige Zuwendungen durch Dritte – nicht zulässig und erst recht nicht förderungswürdig sind, wie es etwa das gegenwärtige Parteifi-

Politik für den Zeitpunkt der Wahlperiode nahezu unmöglich machen. Abgesehen davon wären die Effekte auf den potentiellen Einfluss durch Geber noch verstärkt.

63 Dies liegt daran, dass ein ökonomisches Hintergrundwissen für das Verständnis der Wirkungsweise im politischen Durchsetzungsprozess oftmals nicht vorausgesetzt werden kann, vgl. Frey, a.a.O. (Fn. 11), S. 117; Frey/ Kirchgässner, a.a.O. (Fn. 16), S. 169.

64 Etwa Varian, a.a.O. (Fn. 5), S. 566.

65 Frey, a.a.O. (Fn. 11), S. 120 f.

finanzierungssystem vorsieht. Ausschließlich die Subvention darf – neben den noch näher auszuführenden Leistungen Dritter durch Mitgliedsbeiträge, Fraktions- und Abgeordnetenbeiträge⁶⁶ – die Einnahmen der Parteien besorgen.

Ergänzende Instrumente wie das Verbot sonstiger Einnahmen, vor allem aber die Schaffung und Durchsetzung transparenter Abrechnungs-, Haushalts- und Ausgabemodalitäten müsste die Subvention begleiten und über die Einhaltung der Vergabebestimmungen wachen.

IV. Kritik am Modell

Das Modell vom öffentlichen Gut basiert allerdings auf einigen Annahmen, die eine Subventionierung der Parteien durch den Staat nicht so problemlos sein lassen, wie dies auf den ersten Blick erscheinen mag.

1. Anreizstruktur

Die geschilderte ökonomische Modellierung des öffentlichen Guts versucht, eine fehlende Anreizstruktur zwischen Nachfrager und Anbieter in den Griff zu bekommen, indem sie Anreizveränderung zu bewirken versucht. Entsprechend setzt die Modellierung auch ausschließlich bei den Anreizen an und versucht, diese zu verändern, indem die Anreize für das Gut unter Ausschaltung von Anreizen zur Produktion des korrespondierenden Unguts verstärkt werden.

Dass Anreize fehlgeleitet sein können und dadurch ein Versagen des Marktes entstehen kann, ist nicht zu bestreiten. Dahinter steht aber die Annahme, dass nur Nutzen maximiert wird. Dies ignoriert darüber hinausreichende Antriebe menschlichen Verhaltens, etwa normative Steuerungen. Denn Menschen agieren nicht ausschließlich interessenorientiert; sie verhalten sich auch entsprechend je eigenen Wertvorstellungen ihrer Welt. Die Anerkennung der Existenz solcher Verhaltenssteuerung bereitet der Ökonomie allerdings Schwierigkeiten. Entsprechend gibt es bisher auch nur wenige Anwendungsgebiete, in denen sich ökonomische Konzepte ohne Modifikationen in die Praxis haben umsetzen lassen und verlässliche Voraussagen der Ergebnisse ermöglichen.⁶⁷

Eine der Ursachen für diese Abweichungen vom Anreizmodell kann darin gesehen werden, dass der Mensch sich selbst nicht als rein egoistisch handelndes Wesen sieht und sehen will. Das wirkt auf seine Handlungsweise ein: Er versucht, in Übereinstimmung mit seinem Selbstbild zu handeln. Wird ihm über steuernde Maßnahmen ein gegenteiliges Verhalten unterstellt, kann er mit Abwehr reagieren. Seine – zumindest auch vorhandene – Motivation, ohne Anreize in der gewünschten Weise zu handeln, eben weil es seinem Selbstbild oder seinem normativen Bild vom Verhalten in der Welt entspricht, kann gefährdet und sogar vernichtet werden. Die Anreiz-

66 Siehe dazu unten Seite 37 ff.

67 Dazu gehört u.a. das Kartellrecht.

steuerung selbst ignoriert er dann in der Folge, weil sein Selbstbild das nicht gestattet. Ein zuviel an extrinsischer Motivation kann eine bereits bestehende und intrinsische Motivation zerstören.⁶⁸

Das gilt auch für die Motivation eines Parteifunktionärs. Dieser wird sich selbst nicht als jemanden betrachten, der in erster Linie eine interessenorientierte Willensbildung zu Lasten der Allgemeinheit betreibt. Parteipolitische Tätigkeit begreift der Einzelne auch als Teil eines Dienstes an der Allgemeinheit. Er sieht sich damit als Teil einer allgemeinwohl-orientierten politischen Positionierung im Willensbildungs- und Informationsprozess für den Bürger und für die Demokratie. Viele Funktionäre würden die Unterstellung interessenorientierter Ausrichtung ihrer Positionen vehement ablehnen – sogar dann, wenn ihnen Zuwendungen zu diesem Zwecke nachgewiesen werden können.⁶⁹ Eine Finanzierung ihrer Tätigkeit in Form einer allgemeinen Parteifinanzierung, die den Zweck stärkerer Gemeinwohlorientierung zu erkennen gäbe, könnte daher kontraproduktiv wirken; die Funktionäre erwiesen sich womöglich als anreizresistent. Daran änderte auch nichts, dass die Finanzierung nunmehr durch den Staat und damit die Bürger erfolgte und nicht von einem Interessenvertreter, da die Motivation zur Gesetzesänderung ersichtlich auf eine bestimmte Motivationslage abzielte.

2. Angemessenheit des Rationalmodells

Die Anwendung des ökonomischen Rationalmodells stößt auch unter anderen Aspekten auf Schwierigkeiten. Teile der ökonomischen Literatur⁷⁰ weisen bereits seit einiger Zeit darauf hin, dass Entscheidungen von Menschen nicht allein auf ökonomischer Nutzenmaximierung beruhen. Das Rationalmodell funktioniert höchstens in einigen ausgewählten und eng umgrenzten Bereichen ohne Bruchstellen und ist nur in diesen Bereichen ohne Probleme transferierbar⁷¹.

So hat etwa die Psychologie Entscheidungsmaximen offengelegt, unter denen Menschen in bestimmten Situationen zwischen Handlungsalternativen wählen. Diese sog. Heuristiken sind weit entfernt von dem, was die Ökonomie regelmäßig unter rationalem Handeln versteht. Dies gilt schon allein deshalb, weil nach diesen Heuristiken in bestimmten Situationen auf eine umfassende Informationsbeschaffung und in der Folge eine situationsangemessene Effizienzbeurteilung der Handlungsalternativen verzichtet wird.⁷² Zudem sind Menschen nicht frei davon, Informati-

68 Siehe dazu Bruno Frey/ Margit Osterloh, *Managing Motivation*, Wiesbaden 2000, S. 26 ff; Bruno Frey/ Felix Oberholzer-Gee, *The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding Out*, in *Am. Econ. Rev.* Vol. 87, S. 746-755.

69 Siehe Schleuch/ Schleuch, a.a.O. (Fn. 59).

70 Insbesondere die Spieltheorie hat die Grenzen ihres allein auf strategische Überlegungen aufbauenden Modells erkennen müssen, vgl. Reinhard Selten, *What is Bounded Rationality?*, in Gerd Gigerenzer/ Reinhard Selten, *Bounded Rationality – The Adaptive Toolbox*, Cambridge 2001, S. 13-36.

71 Douglas C. North, *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen 1992, S. 61 ff.; Selten, a.a.O., S. 13-36.

72 Vgl. Peter M. Todd, *Fast and Frugal Heuristics for Environmentally Bounded Minds*, in Gigerenzer/ Selten, a.a.O. (Fn. 70), S. 51, 56 ff.

onen unbeeinflusst von vorher bestehenden Einstellungen und mentalen Modellen zu bewerten.⁷³ Dieses Verhalten ermöglicht, unsere komplexe Umwelt verarbeiten zu können.⁷⁴ Dies kann im Rahmen der Beurteilung von Parteipolitik durch den Bürger wünschenswert sein – etwa wenn es um weltanschauliche Grundrichtungen geht. Es kann aber auch der Bildung eines wohlfahrtsfördernden Willens entgegenstehen – wenn z.B. Informationen fehlerhaft verarbeitet werden.

Eine Parteienfinanzierung durch den Staat, die partikular-interessenorientierte Willensbildung begrenzen will, um auf Präferenzen der Bürger abzustellen, sollte diese Schwierigkeiten menschlicher Informationsbereitstellung und -verarbeitung berücksichtigen und insoweit vom strengen Rationalmodell Abstand nehmen. Denn es lässt sich nicht sicherstellen, dass Parteifunktionäre, Interessenvertreter und Wahlvolk nach strikten rationalen Entscheidungskriterien vorgehen. Reine Anreizsteuerung wäre wohl verfehlt.

3. Präferenzen

Auch bezüglich der Präferenzen eines Individuums geht die Ökonomie von strikten Vorgaben aus, die generell auf Kritik stoßen und auch eine allein am ökonomischen Modell orientierte Regelung der Parteienfinanzierung erschweren. Zu diesen Vorgaben gehört auch die Transitivität: Danach sind Präferenzen strikt logisch zueinander angeordnet. Wenn ein Mensch ein Gut A gegenüber einem Gut B präferiert und Gut B einem Gut C vorzieht, dann soll es zwingend sein, dass A auch gegenüber C den Vorrang genießt.⁷⁵ Es gibt aber durchaus schlüssige Anhaltspunkte dafür, dass Menschen nicht streng transitiv, sondern vor allem konsistent agieren, d.h. sie orientieren sich an vorherigen Entscheidungen und versuchen, die anstehende Entscheidung mit der vorherigen in Übereinstimmung zu bringen.⁷⁶ Dies bedeutet eben nicht, dass die gewählten Handlungsalternativen eine transitive Präferenzordnung erkennen lassen – vielmehr kann auf diese Weise tatsächlich eine Alternative C gegenüber einer Wahlmöglichkeit B bevorzugt werden, obwohl zuvor im Verhältnis zu einer Möglichkeit A die oben geschilderte Rangordnung aufgestellt wurde. Dies hängt maßgeblich von der Abfolge der einzelnen Wahlmöglichkeiten zueinander ab.⁷⁷ Entsprechend fällt auch die Wahlentscheidung eines Bürgers, die zur Machtent-

73 Becker-Soest, a.a.O. (Fn. 6), S. 105; Loren Chapman/ Jean Chapman, Test Results Are What You Think They Are, in Daniel Kahneman/ Paul Slovic/ Amos Tversky (Hrsg.), Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases, Cambridge 1998, S. 239 ff.

74 Siehe zu diesem Themenkomplex z.B. J. R. Anderson, Kognitive Psychologie, Heidelberg 1988; John H. Holland/ Keith J. Holyoak/ Richard E. Nisbett/ Paul R. Thagard, Induction. Processes of Inference, Learning, and Discovery, Cambridge 1989.

75 Z.B. Varian, a.a.O. (Fn. 5), S. 33.

76 Vgl. zum Konsistenzprinzip in der Sozialpsychologie zur Einführung etwa Erich H. Witte, Lehrbuch Sozialpsychologie, 2. Auflage, Weinheim 1994, S. 325 f. Weiterführend siehe Lorenz Fischer/ Günter Wiswede, Grundlagen der Sozialpsychologie, München 1997, S. 227 ff.

77 Siehe dazu etwa Helmut Laux, Entscheidungstheorie, 4. Auflage, Berlin 1998, S. 33: „Eine ... Theorie, die zulässt, dass der Entscheider gegen das Transitivitätsaxiom verstößt, könnte kaum akzeptable Empfehlungen für praktisches Handeln geben.“; Frey/ Kirchgässner, a.a.O. (Fn. 16), S. 149, und Gérard Gäggen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 3. Auflage, Tübingen 1963, S. 428, für die Mehrheitswahl. Erstere äußern sich auch kritisch zu alternativen Abstimmungsverfahren, ebenda S. 158 ff.

faltung einer Partei notwendig ist, nicht streng transitiv aus. Und auch die Entscheidungen eines Parteifunktionärs genügen in der Regel dem Transitivitätserfordernis nicht.

Ein anderes, von der Ökonomie mit dem Transitivitätskriterium nur schwer vereinbares Phänomen ist die Parallelität von Präferenzen. Menschen verfolgen mit ihren Entscheidungen in der Regel nicht nur ein Ziel, sondern mehrere gleichzeitig. Im Vorfeld von Entscheidungen müssen oftmals auch Zielkonflikte ausgeräumt werden. Wie dies geschieht, ist im ökonomischen Modell nur schwer beschreibbar.⁷⁸ In der Wirklichkeit, erst recht bei der politischen Willensbildung, dürfte die Parallelität von Präferenzen aber eher der Regelfall sein.

Dies zeigt sich an den beteiligten Personen im Rahmen einer Neugestaltung der Parteienfinanzierung. Parteifunktionäre richten die Positionen ihrer Partei anhand verschiedener paralleler Präferenzen aus. Auch die Inhaber von Partikularinteressen, die an einer Vertretung ihrer Positionen durch die Parteien interessiert sind, verfolgen regelmäßig verschiedene Motive. Selbst wenn es ein übergeordnetes Hauptziel geben mag, so stehen untergeordnete Nebenziele dabei in Konkurrenz zueinander. Ebenso erfolgt auch die Wahlentscheidung von Bürgern nicht zwingend aufgrund einer einzigen, im Verhältnis zu allen anderen transitiv angeordneter Präferenz.⁷⁹ Vielmehr orientieren sich Menschen oftmals an längst vorher gefassten Grundentscheidungen, von denen sie nur unter ganz engen Voraussetzungen abweichen. Dabei berücksichtigen sie nicht, dass die Ergebnisse dieses Verhaltens untereinander intransitiv sein können,⁸⁰ sondern genügen in erster Linie ihren Kohärenz-Anforderungen. Wann sie von diesen Grundentscheidungen abweichen, kann mit den Erklärungsansätzen der Ökonomie nicht vorhergesagt werden.

Aus ökonomischer Sicht sind auch Veränderungen von Präferenzen schwer fassbar, da Präferenzen nach dem Modell *ex ante* bestehen und weitgehend unveränderlich sind. Schon ein Blick in den politischen Diskurs und die politische Geschichte zeigt indes, dass Menschen sehr wohl ihre Grundvorstellungen und Vorzüge wandeln können und dies auch regelmäßig tun. Manche parteiliche Positionierung setzt gerade auf die Veränderung von Präferenzen, um Machtanteile erwerben zu können.⁸¹

Schon diese Einwände gegen das ökonomische Präferenzvorstellungen können erklären, warum Entscheidungen im politischen Wettbewerb entgegen scheinbar offensichtlicher Interessen gefällt werden, weil damit anderen, nicht offensichtlichen Präferenzen und Entscheidungsmaximen Rechnung getragen wird. Ein Steuerungsversuch auf ökonomischer Grundlage darf nicht zu sehr

78 Vgl. Laux, a.a.O., S. 59 und S. 62 ff.

79 So auch Frey, a.a.O. (Fn. 48), S. 15 und 69 ff.

80 Siehe dazu Reiner Eichenberger, Wissen und Information in ökonomischer Perspektive, in Christoph Engel/Jost Halfmann/Martin Schulte (Hrsg.), Wissen, Nicht-Wissen, Unsicheres Wissen, Baden-Baden, 2002, wonach Menschen oftmals ideologie-orientiert entscheiden. Dies ermöglicht den Ideologie-Trägern einerseits, innerhalb bestimmter Grenzen auch Positionen jenseits der Ideologie zu vertreten, bindet sie andererseits aber auch, diese Grenzen nicht zu überschreiten. Ein solches Bild der Wahlentscheidung und der Positionierung von Parteien verträgt sich auch mit dem hier vertretenen Ansatz der Parteien.

81 So beispielsweise die Politik der Grünen in den 80er Jahren, als umweltpolitische Fragen in den Parteiprogrammen der anderen Parteien keine Rolle spielten und auch in den Bürgerpräferenzen bis dahin vernachlässigt wurden.

von statischen, transitiven und individuell identifizierbaren Präferenzen der Bürger und Parteifunktionäre ausgehen.

4. Normativität

Schließlich ist noch zu berücksichtigen, dass das ökonomische Modell weitgehend auf normative Werte verzichtet. Dies betrifft auch die Ausgestaltung von ökonomisch schwer fassbaren Institutionen wie Staat und Gesellschaft. Der Jurist dagegen kennt eine Vielzahl von wertenden Anforderungen an das Staatsgebilde, die innerhalb der ökonomischen Orientierung nicht vorstellbar sind, für eine Gestaltung der Parteienfinanzierung aber Geltung beanspruchen.

Die ökonomische Theorie kennt auch nur eine Form von Allgemeinwohl: Pareto-Effizienz. Danach ist etwas wohlfahrtsökonomisch geboten, wenn durch eine Maßnahme niemand schlechter und mindestens einer besser gestellt wird.⁸² In der Juristerei dagegen wird der Begriff des Gemeinwohls viel weiter verstanden und kann auch die Schlechterstellung einzelner für das Wohl der Mehrheit umfassen.⁸³ Während also die Ökonomie eine deutlich größere Anzahl an Positionen, die Parteien vertreten könnten, als nicht allgemeinwohlfördernd ablehnen würde, sind Juristen weniger streng in der Aussonderung. Parteienfinanzierung müsste für den Ökonomen daher an sich auf die Förderung allein dieser eng begrenzten Positionen abzielen. Eine normativ orientierte juristisch geprägte Parteienfinanzierung darf aber derartige inhaltliche Beschränkungen im Interesse demokratischer Willensbildung auslassen.

V. Konsequenzen

Daher sollte ein rechtspolitischer Vorschlag zur Neugestaltung der Parteienfinanzierung, auch und gerade wenn er ein ökonomischen Konzept wie dasjenige der öffentlichen Güter zugrundelegt, zumindest die genannten Einschränkungen berücksichtigen. Eine uneingeschränkte Übertragung der ökonomischen Theorie hätte unvorhersehbare Nebenwirkungen zur Folge, da sie menschliches Verhalten nicht in allen seinen Dimensionen erfassen könnte⁸⁴.

Eine solche weiche Ausgestaltung in Anlehnung an die ökonomische Theorie heißt aber nicht, dass Steuerung durch Rechtspolitik gänzlich unmöglich sein muss. Vielmehr lässt sie sich als eine nicht ganz präzise Steuerungsweise begreifen. Der Jurist kennt kein eindeutiges, in sich ge-

82 Varian, a.a.O. (Fn. 5), S. 14 f.

83 Für den Bereich des Art. 14 III etwa wird er als Überwiegen der öffentlichen Interessen gegenüber den betroffenen privaten Interessen verstanden Vgl. Sachs – Wendt, GG-Kommentar, 2. Auflage, München 1999, Art. 14 Rz. 160.

84 Siehe zur Krise in den Empfehlungen der Ökonomie für die praktische Wirtschaftspolitik nur Stefan Okruch, Das Elend der theoretischen Wirtschaftspolitik – gibt es einen „evolutionären“ Ausweg?, in: Walter Ötsch/Stephan Panther (Hrsg.), Politische Ökonomie als Sozialwissenschaft, Marburg, 2002; North, Hayek's Contribution to Understanding the Process of Economic Change, in: Viktor Vanberg (Hrsg.), Freiheit, Wettbewerb und Wirtschaftsordnung: Hommage zum 100. Geburtstag von Friedrich A. von Hayek, Freiburg 1999, S. 80.

schlossenes Verhaltensmodell des Menschen, auf das er seine Steuerungsvorschläge stringent aufbaut, sondern er benutzt und kombiniert vielerlei Ansätze parallel und in Ergänzung zueinander. Der Vorteil dieser nicht theorie- und modellstringenten Vorgehensweise liegt darin, dass sie aufgrund der Ungenauigkeit oftmals ganz unterschiedliche Sachverhalte parallel zu steuern versteht, obwohl der Gesetzgeber sich meist nur auf eine Situation konzentriert hatte. Es können auf diese Weise Sachverhalte mitgeregelt werden, die der Gesetzgeber zum Zeitpunkt seiner Regelung nicht berücksichtigt oder aber zumindest nicht in den Vordergrund seiner Regelung gestellt hat. Steuerungsungenauigkeit in Anlehnung an ein Modell, ohne diesem strikt anzuhängen, ist daher eine Möglichkeit, mit Unkenntnis über menschliches Verhalten umzugehen.

1. Durchführung einer staatlichen Parteienfinanzierung

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Parteienfinanzierung ist es daher denkbar, die staatliche Finanzierung parteilicher Aktivitäten unter Berücksichtigung eines modifizierten ökonomischen Modells auszugestalten. Hier eine konkrete, passgenaue Finanzierung vorzustellen, ist unmöglich. Die folgenden Ausführungen stellen lediglich Denkanstöße und grundsätzliche Überlegungen dar, ohne Vollständigkeit beanspruchen zu wollen.

a) *Die Bestimmung der Mittel*

aa) *Das Subjekt der Festlegung*

Das ökonomische Modell vom öffentlichen Gut kennt keine feste Vorstellung davon, wie eine Finanzierung der Produktion des Guts seitens des Staates zu geschehen hat. Denn es geht nicht allein darum, dass ein Gut durch öffentliche Zuwendungen bereitgestellt werden soll. Schwierigkeiten bereitet vor allem, in welcher Menge und in welchem Umfang die Finanzierung zur Wahrung einer effizienter Bereitstellung erfolgen soll. Dies ist abhängig vom Wert des öffentlichen Gutes für die Gesellschaft.

Diesen Wert für die Bereitstellung dritt- und einzelinteressenfreier Willensbildung zwischen Staat und Bürger zu ermitteln, gestaltet sich aus mehreren Gründen schwierig. Ein Grund liegt darin, dass den wenigsten öffentlichen Gütern – und so auch dem hier im Vordergrund stehenden – überhaupt ein konkreter (noch dazu monetärer) Wert für das Individuum beigemessen werden kann. Was einzelne Menschen bereit wären, für die Beibehaltung eines Biotops oder der Artenvielfalt zu zahlen, ist nur sehr schwer ermittelbar.⁸⁵ Bei einem Leuchtturm mag dies noch mög-

85 Das liegt zum Teil auch daran, dass diesen Gütern in ihrer Bedeutung als öffentliches Gut anhand unterschiedlicher Präferenzstrukturen unterschiedlichste Werte beigemessen würden. Ein weiteres Problem stellt sich durch die grundsätzliche Unfähigkeit, ausreichende Information bereitzustellen, um einen solchen Wert individuell ermitteln zu können. Immerhin gibt es verschiedene Ansätze, deren bekanntester wohl die sog. contingent valuation sein dürfte, wie eine solche Wertermittlung aussehen könnte. Vgl. dazu z.B. Daniel Kahneman, Ilana Ritov, David Schkade, *Economic Preferences or Attitude Expressions? An Analysis of Dollar Responses to Public Issues*, in Daniel Kahneman/ Amos Tversky (Hrsg.), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge 2000, S. 642-671; Richard C. Bishop, Patricia A. Champ, Daniel J. Mullarkey, *Contingent Valua-*

lich sein, weil sich mit statistischen Aussagen berechnen lässt, welchen Schaden ein Reeder ohne Existenz des Warnsignals zu befürchten hat. Bei parteipolitischer Betätigung im Willensbildungsprozess ohne Ausrichtung auf die Interessen Dritter oder besonders finanzstarker Individuen dagegen fehlt es an solchen objektivierbaren Kriterien.

Daneben besteht wegen des Trittbrettfahrerproblems auch die Schwierigkeit, den potentiellen Nutzern die wahren Wertigkeiten zu entlocken. Da staatliche Finanzierung immer auch bedeutet, dass Gelder staatlicherseits erhoben werden müssen, hat der Einzelne ein Interesse daran, seine wahre Zahlungsbereitschaft zu verschleiern und sich strategisch zu verhalten. In einem System der Umlegung der Kosten auf die (tatsächlichen oder potentiellen) Nutzer möchte jeder einzelne möglichst wenig zur Finanzierung beitragen, auch wenn er an der Bereitstellung des öffentlichen Gutes interessiert ist. Also wird der Konsument bei der Frage nach seinem individuellen Wert in der Regel einen niedrigeren Betrag angeben, als das Gut für ihn tatsächlich hat, um damit die geschätzten Gesamtkosten und daraus folgend seine Beteiligung niedrig zu halten. Wird dagegen das öffentliche Gut aus allgemeinen Mitteln bezahlt, kann es Anreize für einige Individuen geben, den Wert viel höher anzugeben, um seine Bereitstellung zu sichern.⁸⁶

Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus der besonderen Eigenschaft des hier behandelten öffentlichen Gutes: Da es sich um ein Gut handelt, das mit der eigenen Interessenausrichtung konkurrieren kann, haben Individuen in der Regel keinen Maßstab, mit welcher Geldeinheit sie die Bereitstellung allgemeinwohl-orientierter Positionen im politischen Willensbildungsprozess bewerten sollen. Eine Wertangabe durch die Bürger erscheint daher insgesamt wenig ertragreich.

Diesen Schwierigkeiten wäre eine Festlegung seitens der Parteifunktionäre selbst erst recht ausgesetzt. Hier steigerte sich die Problematik noch dadurch, dass sie ein ganz unmittelbares Interesse an einer möglichst hohen Wertigkeit hätten und sie damit geneigt wären, den Wert höher anzugeben, als ihnen an sich angemessen erschiene. Der Nutznießer dürfte den Umfang seiner finanziellen Unterstützung selbst festlegen.

Als Alternative böte sich daher an, ein unabhängiges Gremium mit der Festlegung der Höhe zu betrauen. Wie diese Kommission zu besetzen wäre und wie der Entscheidungsmodus zu handhaben wäre, würde einen eigenständigen Vortrag rechtfertigen. Sinnvoll könnte hier eine Orientierung an bereits bestehenden Gremien gesellschaftlicher Ausrichtung mit staatlicher Rückendeckung sein. Man könnte sich an den Kontrollgremien des Rundfunks ausrichten. Auch ein Blick in Aufsichtsräte und deren Zusammensetzung kann hilfreich sein. Denn es gilt zu verhindern, dass die Parteien im Falle eines staatlicherseits besetzten Gremiums ihre eigenen Mittel unmittelbar selbst bereitstellen könnten – wie es etwa bei der derzeitigen staatlichen Parteienfinanzierung per Gesetz weitgehend der Fall ist. Um dieses zu vermeiden und damit langfristig die Funktionsfähigkeit der Parteien zu schützen, sollte man in jedem Fall eine Fremdbesetzung vorsehen.

tion, in Daniel W. Bromley (Hrsg.), *The Handbook of Environmental Economics*, Oxford 1995, S. 629-654, sowie die weiteren Beiträge dort zum Wertproblem insgesamt. Kriti

86 Frey, a.a.O. (Fn. 11), S. 55 f., zu Möglichkeiten und Grenzen der Ermittlung der Wertigkeit öffentlicher Güter.

Die Begrenzung einer kontinuierlichen Steigerung der Parteienfinanzierung könnte einerseits durch eine Koppelung an das Bruttosozialprodukt erfolgen – dadurch würde die Wirtschaftlichkeit der Politik betont –, andererseits aber auch, wie oben erwähnt, durch eine abstrakte Deckelung.

bb) Das System der Mittelverteilung

Vorgegeben werden müsste im Rahmen einer staatlichen Parteienfinanzierung, ob ein Gesamtbudget verteilt werden soll, oder ob eine in ihrer absoluten Höhe unabhängige Finanzierung erfolgen soll. Auch bei letzterer sollte man aber eine Obergrenze oder Deckelung erwägen.⁸⁷

So könnte entsprechend der Wahlbeteiligung pro abgegebener Stimme ein bestimmter Betrag ausgesetzt werden, der dann unter den gewählten Parteien verteilt werden würde. Dies könnte alle Parteien gleichermaßen motivieren, möglichst viele Wählerschichten zu mobilisieren. Damit würde eine Politik, die sich an Bürgerinteressen ausrichtet, gestärkt.⁸⁸

Problematisch ist dabei, dass Bürger weder aus identischen Motivation noch mit eindeutig vorhersehbarem Ergebnis entscheiden, ob und wen sie wählen. Die Wahlbeteiligung und Wahlentscheidung hängt daher von ganz unterschiedlichen, nicht zwingend von den Parteien und ihrer jeweiligen politischen Ausrichtung beeinflussbaren Faktoren ab. Strategische Entscheidungen auch auf Seiten der Wähler sind unausweichlich.⁸⁹ Dies wird bei näherer Betrachtung deutlich: Nach den Maßstäben des Homo Oeconomicus ist es für den Bürger nicht rational, weil nicht effizient, sich über die Positionen der Parteien zu informieren und eine Wahl darüber zu treffen, welche Partei seine Präferenzen am besten vertritt. Der Aufwand für die Information über die Parteipositionen steht in keinem Verhältnis zu dem Einfluss, den er mit seiner Stimme ausüben kann. Die Wahlbeteiligung ist daher ein uneindeutiger Parameter. Immerhin aber ist sie als ein Parameter der Parteienfinanzierung imstande, Parteien dahingehend zu motivieren, Bürgerinteressen zu repräsentieren, um so eine möglichst breite Zustimmung in der Bevölkerung zu erzielen, die sich dann in einer hohen Wahlbeteiligung widerspiegeln kann. Als normatives Kriterium darf man sich hier durchaus auf die vom BVerfG bereits geprägte Formel stützen, wonach den Parteien finanziell dann nur das zu „einer sparsamen Aufgabenerfüllung Notwendige“⁹⁰ ermöglicht würde. Eine Anpassung durch Orientierung an Preissteigerungsraten oder der Entwicklung an Bruttosozial- oder Bruttoinlandsprodukt oder dem Steueraufkommen läge nahe.

cc) Die Kriterien zur Verteilung der Mittel

Nach der Bestimmung der Gesamthöhe der an Parteien auszuschüttenden Mittel stellt sich als weitere Aufgabe die Festlegung der Verteilungskriterien.⁹¹ Vergleichbar der Wahlkampfkosten-

87 Eine solche absolute Obergrenze befände sich im Einklang mit BVerfGE 85, 264, 290.

88 In diese Richtung auch Jörn Ipsen, Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung, in JZ 1992, S. 753, 761.

89 Frey, a.a.O. (Fn. 11), S. 14 f.

90 BVerfGE 85, 264, 290.

91 Kritisch dazu Volkmann, a.a.O. (Fn. 23), S. 208 ff. und S. 242 ff.

erstattung könnte man sich am relativen Wahlergebnis orientieren. Eine ausschließliche Verteilung der Finanzierung nach diesem Ergebnis stellte aber eine Marktzugangshürde für neu zu gründende Parteien dar. Dieses ließe sich allerdings – ähnlich dem verwaltungsrechtlichen Grundsatz „bekannt und bewährt“⁹² – über einen eigenständigen Budgetposten auffangen, der diese Gruppe mit einer Finanzierung bedächte, auch wenn sie noch keinen Anteil am Wahlergebnis hatte. Aber auch kleinere Parteien wären per se benachteiligt, weil sie aufgrund ihrer weltanschaulichen Ausrichtung zwangsläufig mit weniger Mitteln agieren müssten. Ob dies wirklich zu einer Verengung der angebotenen Meinungsvielfalt im politischen Wettbewerb führen würde, könnte allerdings dem Markt überlassen werden. Gemäß seinen Gesetzen dürften sich auch solche Randparteien behaupten können, da eine ausschließliche Ausrichtung an den mehrheitsfähigen Positionen⁹³ zur Indifferenz und damit zur Nicht-Wahl einer solchen Partei führte.

Vor allem aber spricht gegen eine Orientierung am Wahlergebnis, dass damit der Stimmenanteil, den eine Partei erreichte, auch von den finanziellen Mitteln abhängt, die sie in den Wahlkampf einbringen kann. Die Anreize, sich illegale Mittel von dritter Seite zu beschaffen, um gegenüber den Konkurrenten einen Wettbewerbsvorsprung zu erhalten, würden nicht verringert, sondern durch die anschließend gewährte staatliche Zuwendung noch belohnt.

Als weiteres Verteilungskriterium bietet sich die Orientierung an der Mitgliederzahl einer Partei an. Immerhin könnte man auf diese Weise eine politische Willensbildung verhindern, die sich allein an den kleinen, gut organisierten und finanzkräftigen Interessengruppen orientiert, die über ein spezielles Wahlprogramm angesprochen werden. Je größer und damit in ihren Interessen diffuser die angesprochenen Gruppen werden, die adressiert werden sollen, um möglichst viele Mitglieder zu werben, desto mehr Raum ist für die Abwendung des Unguts und damit die Förderung des Guts. Dies mag zwar nicht jegliche Verbreitung des Unguts ausschalten, das die Bereitstellung des öffentlichen Guts erschwert, aber doch immerhin die Wahrscheinlichkeit verringern.

Denkbar wäre auch, Parteien wie Forschungseinrichtungen zu behandeln und sie entsprechend mit Mitteln auszustatten. Allerdings ist die Evaluation parteilicher Tätigkeit schwierig, zumal es – anders als bei der staatlichen Unterstützung von Forschungseinrichtungen – keine anderen, unabhängigen Einrichtungen gibt, die diese vornehmen könnten. Es läge auch der Verdacht einer Aufhebung der Trennung von Staat und Partei nahe.

In eine gänzlich andere Richtung ginge die – in letzter Zeit beliebte – Versteigerungslösung. Die Parteien könnten dann prozentuale Anteile am Gesamtbudget ersteigern, ohne dass ihnen bereits bekannt wäre, wie hoch dieses ausfallen wird. Das Mittel der Auktion ist verschiedentlich eingesetzt worden, um bei der Freigabe von Monopolen durch den Staat⁹⁴ oder technisch fehlender Möglichkeiten der Produktionserweiterung⁹⁵ einerseits einen höchstmöglichen Erlös zu erzielen,

92 Vgl. Norbert Achterberg/ Günter Püttner, Besonderes Verwaltungsrecht, Band 1, Heidelberg 1990, Rz. 246.

93 Vgl. nur die Ausrichtung der großen Volksparteien auf die „Mitte“, die für die aktuellen kleineren Parteien schon jetzt andere Zielgruppen unter den Wählern nahe legt.

94 In jüngster Zeit zählte dazu etwa die Versteigerung der UMTS-Lizenzen.

95 Aus diesem Grund wird zur Vergabe von Start- und Landeplätzen, sog. „slots“, an Flughäfen vielerorts eine Versteigerung durchgeführt.

andererseits aber auch eine effiziente Vergabe an diejenigen Bieter, denen die angebotenen Güter am meisten wert sind, zu erreichen. Die Ersteigerung scheidet aber angesichts der staatlichen Leistung – Finanzmittel – aus: Geld mittels Geld zu ersteigern, hilft in der Regel nicht weiter.⁹⁶ Dadurch wäre der Anreiz erhöht, sich über Zuwendungen von dritter Seite einen Vorteil gegenüber den Konkurrenten zu verschaffen. Und schließlich würde eine Auktion Parteien bevorzugen, die bereits einmal Subventionen haben ersteigern können. Für Parteien, die nicht zum Zuge gekommen sind, stünde vorrangig der Weg von Dritten offen, um für die nächste Wahl an einen Teil der Subvention gelangen zu können.

Die übrigen genannten Ansätze könnten miteinander kombiniert werden. Man würde dann nicht einseitig allein eine Anreizwirkung fördern, sondern mehrere parallel und könnte unterschiedlichste Individuen erreichen. So berücksichtigt man auch die Problematik einer einseitigen bzw. begrenzten Anreizsteuerung, die eine vorhandene intrinsische Motivation zu vernichteten droht.

Einhergehen sollte eine staatliche Finanzierung jedenfalls auch – zur Klarstellung – mit einem Verbot der Parteispende und entsprechender Sanktionierung durch Verlust von zukünftigen und bereits staatlicherseits gewährten Subventionen. Diese müsste durch umfangreiche Transparenzgebote bei der Haushaltsführung und Ausgabenpolitik abgesichert werden, welche die Vollzugsandrohung als reale Drohung erscheinen ließe. Dabei wäre auch denkbar, ähnlich § 1 UWG eine Konkurrentenklage der anderen Parteien zuzulassen, um auf diese Weise zusätzliche Kontrollen und erweiterte Kontrollmöglichkeiten zu schaffen. Der Bildung eines Schweigekartells der Parteien steht zum einen entgegen, dass es für die einzelne Partei vorteilhaft sein kann, die Wahlaussichten einer Konkurrenzpartei dadurch zu schwächen, dass deren illegale Spendenannahme publik wird und in der Folge deren Möglichkeiten zur Wahlkampffinanzierung eingeschränkt sind. Zum anderen können wie bisher die Medien eine extern kontrollierende Funktion übernehmen.

b) Die Mittel zur Finanzierung

Zur Finanzierung können Steuern eingesetzt werden. Auch eine Abgabe ist denkbar, die etwa mit dem Zusenden der Wahlunterlagen erhoben werden und den Parteien zugeleitet würde⁹⁷. Eine solche Abgabe würde die negative Wahlfreiheit nicht einschränken, solange sie nicht am Gang zur Wahl anknüpfte, sondern lediglich die Wahlfähigkeit zur Grundlage machte. Der Vorteil einer solchen Abgabe wäre die Transparenz für den Wähler. Andererseits ist auch hier zu befürchten, dass bei einer Abstimmung über die Höhe der Parteienfinanzierung die Probleme auftreten, wie sie jeglicher Festlegung des Werts eines öffentlichen Gutes begegnen: Die Anreize für ein strategisches Verhalten zur Verschleierung der eigenen Wertigkeit sind zu hoch, um eine insgesamt annähernd wahrhafte Aussage zu ermöglichen.⁹⁸ Dies gilt erst recht, wenn die Ab-

96 Zwar gibt es die – gerade auch im aktuellen Parteienrecht – praktizierte Möglichkeit der matching funds. Diese belohnen, dass von anderer Seite bereits Gelder zur Durchführung eines Projektes eingeworben werden konnten. Gerade das soll aber bei der Parteienfinanzierung verhindert werden.

97 Ähnliches schlägt vor Landfried a.a.O. (Fn. 41), S. 312.

98 Siehe dazu bereits oben Seite 25.

stimmung geheim erfolgte. Zudem sind solche Entscheidungen nicht stabil, da nur zufällig eine pareto-effiziente Zuteilung erfolgt.⁹⁹ Gegen eine solche Abgabe sprechen auch die hohen Aufwendungen, die für die verlässliche Eintreibung gemacht werden müssten. Schließlich entstünde ein Nebenhaushalt zum allgemeinen Haushalt, der finanzverfassungsrechtlich fragwürdig zu beurteilen wäre.

Steuererleichterungen scheiden indes als Mittel der Finanzierung aus, denn diese setzen ein eigenes Einkommen der Parteien voraus. Das aber sollte – außer durch die staatliche Bereitstellung der Mittel – gerade nicht existieren, um die Möglichkeit von Zuwendungen zur Durchsetzung einer interessenorientierten Position zu erschweren.

2. Staatsfreiheit

Eine ganz überwiegend staatliche Parteienfinanzierung stößt neben den bereits genannten Durchführungsschwierigkeiten auch auf andere Hindernisse. Dazu gehört auch das seitens des BVerfGs formulierte Prinzip der sog. Staatsfreiheit der Parteien, das eine staatsferne Willensbildung garantieren soll.¹⁰⁰ Versteht man unter Staatsfreiheit, dass die Parteien staatlich unabhängig in ihrer Finanzierung, ihrer Personalausstattung und -wahl sowie in ihrer programmatischen Ausrichtung sind, so würde zumindest die Finanzhoheit der Parteien durch eine staatliche Subventionierung erheblich eingeschränkt.

Ob eine solche Finanzierung aber tatsächlich dazu führt, dass der Staat auf die inhaltliche Ausrichtung der Parteien Einfluss nehmen kann und dadurch eine Einwirkung auf die staatliche Tätigkeit aus dem gesellschaftlichen Bereich einschränkt, ist zumindest fraglich. Es hängt vor allem von der Ausgestaltung der Finanzierung ab. Als Beispiel mag hier der öffentlich-rechtliche Rundfunk dienen, mit dem der Staat ein Gut bereitstellt, das gleichfalls staatsfern operieren soll, obwohl es staatlicherseits vielen Einfluss- und Einwirkungsmöglichkeiten ausgesetzt ist. Trotz aller Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird man doch attestieren müssen, dass diese Konstruktion hinsichtlich der Staatsferne in der konkreten programmatischen Ausgestaltung weitgehend gelungen ist. Gleiches gilt für die Verteilung der Sendefrequenzen. Hier hat der Staat jeweils Einrichtungen geschaffen, die er trotz staatlicher Finanzierung über die Festlegung von Verfahrensregeln staatsfern ausgestaltet hat. Ähnliches ist auch für die Parteienfinanzierung denkbar. Allein die Existenz einer staatlichen Finanzierung der Parteien beinhaltet noch nicht die unwiderlegbare Fiktion, dass damit auch Inhalte der Parteien vorgegeben würden.¹⁰¹

Zudem hat das BVerfG seine Forderung nach Staatsfreiheit der Parteien damit begründet, dass eine Staatsfinanzierung nicht dazu führen dürfe, dass Parteien sich nicht mehr um finanzielle

99 Frey, a.a.O. (Fn. 48), S. 81 f.

100 BVerfGE 85, 264, 287 f. Eine nähere Analyse dieses Kriteriums findet sich u.a. bei Rolf Schwartmann, *Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien*, Berlin 1995, oder Ipsen, a.a.O. (Fn. 88), S. 753, 756 f.

101 So auch Gregor Stricker, *Der Parteienfinanzierungsstaat*, Baden-Baden 1998, S. 91.

Unterstützung der Bürger zu kümmern bräuchten.¹⁰² Wenn aber die Zuwendungshöhe auch den Erfolg beim Wähler berücksichtigt, wie oben vorgeschlagen, ist diese Gefahr weitgehend gebannt. Wie noch zu zeigen sein wird, enthält gerade die einzig verbleibende Möglichkeit eigener und vom Staat unabhängiger Finanzierung unter einem Gemeinschaftsgüter-Regime, die Mitgliedsbeiträge und Abgeordneten-/Fraktionsbeiträge, einen deutlichen Anreiz zur Orientierung am Bürger und seiner Akzeptanz.

3. Entfremdung vom Bürger

Gegen eine Parteienfinanzierung durch den Staat wird gerne angeführt, dass sie zu einer Entfremdung von den Bürgerbelangen führen könne.¹⁰³ Die Mitgliedszahlen der Parteien könnten sinken.¹⁰⁴ Das Interesse an den Bürgerpositionen würde zurückgehen. Eine staatliche Finanzierung schwäche insgesamt die politische Willensbildung des Volkes und die Koppelung staatlicher Entscheidungen an demokratische Fundamente.¹⁰⁵ Dieser Einwand lässt sich aber entkräften. Zum einen sollte es auch weiterhin für die Parteien die Möglichkeit geben, Mitgliedsbeiträge zu erheben. Damit lässt sich ein Anreiz zur Bürgernähe erhalten, weil diese Beiträge die Möglichkeit eröffnen, einen unabhängigen und anderen Parteien gegenüber größeren Etat zu erwirtschaften. Trotzdem wird damit den Volksparteien kein uneinholbarer Vorsprung zugestanden, weil sie in der Bevölkerung schon traditionell eher verwurzelt sind.¹⁰⁶ Denn Mitgliedsbeiträge sind an reelle Gegenleistungen wie Mitgliedszeitung, Informationen zu aktuellen politischen Themen, Gespräche mit Volksvertretern, Abhaltung von Gruppen-, Bezirks- und Ortsversammlungen geknüpft. Gerade neu gegründete Parteien können oftmals in größerem Maße Engagement mobilisieren als etablierte Parteien dies vermögen.¹⁰⁷ Mitgliedsbeiträge stellen zudem nur Kleinstbeträge dar, deren Ausgabe nicht streng rationalen Kriterien folgt.¹⁰⁸ Außerdem machen Mitgliedsbeiträge nur in ihrer Summe einen für die Partei relevanten Betrag aus. Daher ist auch nicht zu befürchten, dass eine Interessenorientierung an einzelnen Mitgliedern in größerem Umfang eintritt und erneut zur Vertretung von Partikularinteressen führt. Eine hohe Beitragsforderung einer Partei gegenüber ihren Mitgliedern, die ersichtlich auf eine kleine zahlungskräftige Interessengruppe zielte, würde die fehlenden Einnahmen aus einer größeren Wählbarkeit zudem nicht wettmachen.

102 BVerfGE 85, 264, 287.

103 Z.B. Schwartmann, a.a.O. (Fn. 100), S. 87.

104 Vgl. Hoffnung, Int'l Pol. Sci. Abs. (1989-2001/06).

105 Landfried, a.a.O. (Fn. 41), S. 310 ff., propagiert deshalb eine stärkere Bürgerbeteiligung bei der Bestimmung der Parteienfinanzierung.

106 Dies befürchtet Ipsen, a.a.O. (Fn. 88), S. 760, wenn Mitgliedszahlen zur Grundlage staatlicher Finanzierung gemacht werden (allerdings zur geltenden Parteienfinanzierung, wonach der Staat diese Einnahmen bezuschusst).

107 Dies kann beispielsweise in den 80er Jahren bei den „Grünen“ oder in jüngster Zeit bei der sog. „Schill-Partei“ beobachtet werden.

108 Siehe dazu die Erkenntnisse, wonach Menschen bei sog. Niedrigkosten-Entscheidungen nicht streng rational und interessenorientiert vorgehen, sondern sich an anderen Kalkülen orientieren. Dazu z.B. Norman Braun/Axel Franzen, Umweltverhalten und Rationalität, in Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 47 (1995), S. 231-248.

Wenn der Staat in der Ausgestaltung der Parteienfinanzierung demonstrativ die Bürger-Orientierung fördert, stärkt er auch die intrinsische Motivation der Parteifunktionäre. Es entspricht ja ihrer Eigenmotivation und ihrem Selbstbild, bürgernahe Politik zu betreiben. Wird dies seitens des Staates als Grundlage akzeptiert, indem der Bereich der Mitgliedereinnahmen fern von staatlicher Kontrolle gehalten wird, wird die bestehende intrinsische Motivation nicht gestört, sondern eher gestärkt.

Gegen eine Entfremdung vom Bürger via staatliche Parteienfinanzierung spricht auch, dass die Parteien unter solchen Bedingungen gesteigert darauf angewiesen sind, in Wahlen Erfolg zu haben – erst recht dann, wenn sich wenigstens ein Teil ihrer Finanzierung über den Wahlerfolg ergibt. Dazu müssen sie Positionen vertreten und anbieten, die breite Bürgerinteressen berücksichtigen und ansprechen.

Schließlich begünstigt eine staatliche Finanzierung die Emanzipation der Parteifunktionäre von finanzkräftigen Gebern. Im Umkehrschluss kann das zu einer verstärkten Hinwendung zum Bürger führen, zumal dann, wenn Bürgerferne durch Stimmen-, Wahlbeteiligungs- und Finanzverluste bestraft wird.

4. Gründungsfreiheit

Auch bei staatlicher Parteifinanzierung muss gewährleistet bleiben, dass sich neue Partei gründen können, um im Einklang mit Art. 21 Abs. 2 GG einen echten Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern zu gewährleisten.¹⁰⁹ Es dürfen keine Marktzutrittsbarrieren durch bestehende Strukturen aufgebaut werden. Staatliche Bereitstellung von Geldern darf aber andererseits auch nicht zu Mitnahmeeffekten führen. Insoweit ist eine gewisse Kontrolle der Aktivität nach der Gründung geboten. Eine solche Beobachtung darf aber die Staatsfreiheit der Parteien nicht gefährden. Daher bietet es sich an, neugegründete Parteien für eine gewisse Zeit unabhängig von Mitgliederzahlen und Wahlerfolgen an der Finanzierung teilhaben zu lassen, nach einer Übergangszeit aber auch neu hinzugetretene Parteien nur noch nach den allgemeinen Kriterien zu unterstützen.

5. Konsequenzen für alliierte Einrichtungen/Personen

Die Finanzierung der Parteien aus dem Staatshaushalt hat Auswirkungen auch auf die den Parteien angegliederte Einrichtungen sowie diejenigen Akteure, die wenigstens einen Teil ihrer Tätigkeit auch aus der parteilichen Existenz ableiten. Schon jetzt sind die indirekten staatlichen Zuwendungen an die Parteien durch direkte staatliche Zuwendungen an vermeintlich unabhängige

109 So in diesem Punkt auch Frey/ Kirchgässner, a.a.O. (Fn. 16), S. 156, die gleichfalls die Gefahr einer Ausnutzung der Mittel sehen.

ge Dritte, die den Parteien aber tatsächlich an- und eingegliedert sind, enorm.¹¹⁰ Dazu gehören etwa die parteinahen Stiftungen¹¹¹ und Parteijugendorganisationen. Aber auch Sachleistungen wie etwa die kostenlose Bereitstellung von Sendezeiten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind zu berücksichtigen.

a) *Abgeordnete*

Dies betrifft vor allem die Stellung der Abgeordneten. Sie sind diejenigen, welche die parteiliche Willensbildung in persona aus dem gesellschaftlichen Bereich in den staatlichen Bereich hineintragen, indem sie im Bundestag Positionen vertreten – und dies zunächst nicht abgeleitet aus der Macht der Parteien, sondern, wie dies Art. 38 I GG vorsieht, aus eigenem Recht. Ihre Stellung als Teil der Legislative rechtfertigt, dass sie eine eigene staatliche Finanzierung unabhängig von ihrer parteilichen Zugehörigkeit erhalten, um die Freiheit des Mandats nicht zu unterhöhlen und um sie Weisungen der Parteien grundsätzlich zu entziehen.¹¹²

Abgeordnete fungieren aber nicht unabhängig von den Parteien, denen sie angehören. Vielmehr sind sie an zentraler Stelle ein Anbieter des öffentlichen Gutes, das die Parteien auch zu ihrem Nutzen bereitstellen. Denn sie bedienen sich zu ihrer eigenen Positionierung in vielen Fragen der Tätigkeit der Parteien, ihrer Organisation und Meinungsbildung. Dabei handelt es sich um einen effizient angelegten Vorgang: Abgeordnete können schon aus reinen Kapazitätsgründen nicht in allen zu entscheidenden Fragen eigene Sachkunde entwickeln und müssen sich daher auf die arbeitsteilige Zuarbeit anderer verlassen. Dies tun sie in der Regel durch Rückgriff auf die entsprechenden Arbeitsgruppen und Spezialisten innerhalb ihrer Partei – so wie sie selbst ihre Sachkunde in ausgewählten Fragen anderen Parteimitglieder zur Verfügung stellen.¹¹³ Aus dieser Verbindung zwischen Abgeordneten und Partei folgt, dass die schon bisher in der Praxis übliche Rückführung eines Teils der Abgeordneten-Diäten¹¹⁴ an die Partei ein Entgelt für die Nutzung des öffentlichen Guts darstellt, das als solches durchaus in eine staatliche Parteienfinanzierung eingerechnet werden sollte und eine – nicht unerhebliche – Einnahmequelle für die Parteien darstellt.

Für die Parteien ergibt sich aus dieser Bindung der Abgeordneten ein weiterer Anreiz zur Bereitstellung des öffentlichen Gutes: Je mehr Abgeordnete eine Partei in den Parlamenten stellt, desto mehr Personen sind ihnen zu Zuwendungen aus den Diäten verpflichtet und umso mehr vergrößert sich der flexible, von der direkten und allgemein festgelegten Zuwendung unabhängige Anteil ihres Budgets. Das ermöglicht – zusammen mit den Mitgliedsbeiträgen – einen erweiterten Spielraum gegenüber den anderen Parteien.

110 Landfried, a.a.O. (Fn. 41), S. 96 ff; aus juristischer Sicht schildert Volkmann, a.a.O. (Fn. 23), S. 24 ff., die Gesamtheit der den Parteien gewährten öffentlichen Leistungen.

111 Mit einer Reform dieser Institution setzen sich näher auseinander z.B. Gerald Kretschmer/ Heike Merten/ Martin Morlok, Wir brauchen ein „Parteienstiftungsgesetz“, in ZG 2000, S. 41-62.

112 Trotz bestehenden und weitgehend durchgesetzten Fraktionszwanges zeigen die gelegentlichen Parteiaustritte von Abgeordneten, dass ein Kernbestand an persönlicher Unabhängigkeit gewahrt ist.

113 Darauf verweist auch Herzog, a.a.O. (Fn. 24), S. 22.

114 Vgl. Landfried, a.a.O. (Fn. 41), S. 97.

b) *Fraktionen*

Ähnlich wie bei der Stellung der Abgeordneten stellt sich die Frage nach den Konsequenzen einer staatlichen Parteienfinanzierung auch hinsichtlich der Fraktionen. Ihre Funktion liegt in der Vermittlung arbeitsteilig erworbener Information und in der Bündelung politischer Positionen im Blick auf konkrete Abstimmungen im Bundestag. Sie sind erforderlich, um die vom Parlament gewählte Regierung im Parlament auch nach der Wahl zu tragen und dort Positionen zu bündeln.¹¹⁵ Im Vergleich zur Tätigkeit der Partei findet sich der Schwerpunkt hier nicht im Bereich der Willensbildung der Bürger, sondern vielmehr in der Einbringung von Positionen in die staatliche Entscheidung. Da die Mitglieder der Fraktion auf ihre Wiederwahl angewiesen sind, nutzen sie indes auch parteiliche Organisation, Kenntnis und Struktur. Sie sind allerdings kein verlängerter Arm oder gar ein „Internum der Partei“¹¹⁶.

Bisher erhalten Fraktionen eigene staatliche Zuwendungen. Diese sollten erhalten bleiben. Auch die bisher bereits üblichen Rückführungen von Geldern aus den Fraktionskassen an die Partei können beibehalten werden. Denn der eigene Haushalt der Fraktionen schafft einerseits eine Unabhängigkeit von der dahinterstehenden Partei, die eine eigenständige Positionierung der Fraktion ermöglicht und damit ein weiteres Instrument der gegenseitigen Kontrolle darstellt. Andererseits nehmen die Fraktionsmitglieder Leistungen der Partei in Anspruch, nämlich ihre Informationen und ihre Arbeit in den regionalen und lokalen Verbänden, ihre Werbung in Zeiten des Wahlkampfes, ihre allgemeinen Verbindungen und Strukturen. Die Zahlung aus der Fraktionskasse kann also – wie bei den Abgeordnetenzahlungen – als ein Entgelt für die Nutzung eines seitens der Partei bereitgestellten öffentlichen Gutes verstanden werden.

c) *Politische Ämter*

Wird die Möglichkeit zur Gewinnung externer Mittel für die Parteien eingeschränkt, hat dies auch Auswirkungen auf die Besetzung politischer Ämter und parteilich beeinflusster Positionen. Da viele dieser Positionen durch Parteien intern „vorbesetzt“ werden, spielt neben anderen Aspekten¹¹⁷ bei der Auswahlentscheidung der Partei auch eine Rolle, in welcher Höhe sich ein Einzelner um die Beschaffung von Finanzmitteln von dritter Seite verdient gemacht hat. Ein großes Engagement auf dieser Seite kann dann durch die Partei in Form von Nominierung für ein politisches Amt oder eine politisch beeinflusste Position belohnt werden. Streicht man aber wegen der umfassenden staatlichen Finanzierung die Möglichkeit, Spenden und Drittzuschüsse einzuwerben, fällt dieses Auswahlkriterium für die Besetzung fort.

115 Herzog, a.a.O. (Fn. 24), S. 10.

116 So schon Forsthoff, a.a.O. (Fn. 29), S. 22.

117 Ossenbühl, a.a.O. (Fn. 17), S. 167, bemängelt z.B. die Qualität der staatlichen Führungselite, weil die geringe Streuung der Mitgliedschaft in einer Partei die Wahlmöglichkeiten der Parteien zur Besetzung ihrer Positionen verenge.

Da solche Positionen nunmehr die hauptsächlich verbleibende legale Möglichkeit zur Gewährleistung eines eigenständigen, partei- und vor allem drittinteressenunabhängigen¹¹⁸ Einkommens für die tätigen Parteimitglieder sind, dürfte der innerparteiliche Wettbewerb um diese Positionen zunehmen. Die Besetzung nach vorheriger Absprache dürfte so erschwert sein und langfristig die Qualität der Bewerber und der Inhaber solcher Stellen steigen. Mit der Reduzierung drittinteressenorientierter Politik wird gleichzeitig der politische Wettbewerb gestärkt.

VI. Schlusswort

Ob eine solche staatliche Parteienfinanzierung tatsächlich die gewünschte Hinwendung zum öffentlichen Gut bewerkstellte, ist angesichts der Struktur der Willens- und Entscheidungsfindung von Menschen schwierig, mit Bestimmtheit vorherzusagen. Es stellen sich noch viele Fragen, die in diesem Zusammenhang weder abschließend geklärt noch umfassend angesprochen werden können. Das Konzept des öffentlichen Gutes bietet aber immerhin einen wertvollen Ansatzpunkt, einer normativ unerwünschten Partikularinteressenorientierung von Parteien entgegenzuwirken und – in der Kehrseite – zu einer verstärkten Produktion des gewünschten öffentlichen Guts zu führen. Ein wesentlicher Faktor dürfte in der Kontrolle durch Transparenz der Mittelzuwendung und -verwendung von Parteien, Fraktionen, Abgeordneten und auch parteiangelegierten Stiftungen, auf die in diesem Kontext nicht besonders eingegangen worden ist, liegen. Fehlsteuerungen und Nebeneffekte könnten so zumindest besser und zügiger beobachtet und erkannt werden. In diesen Zweck sind jegliche versteckte Zuwendungen wie etwa die kostenlose Bereitstellung von Sendezeiten in Rundfunk und Fernsehen zu Wahlkampfzeiten einzustellen.

Die Finanzierung der Parteien könnte auf dem Wege staatlicher Subvention jedenfalls aus dem Dickicht intransparenter Zuwendungen und Verwendungen herausgeführt werden.

118 Im Rahmen des Flick-Steuerpenden-Skandals wurde offenkundig, dass viele Abgeordnete ein regelmäßiges „Gehalt“ durch deutsche Unternehmen erhielten, vgl. Landfried, a.a.O. (Fn. 41), S. 149 ff.