

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1519

Drittschutz im Parteienfinanzierungsrecht

Eine Untersuchung der Ursprünge, Möglichkeiten, Chancen
und Folgen des Drittschutzes einfachgesetzlicher Regelungen
im Bereich staatlicher Parteienfinanzierung
als rechtliches Instrument zur Lösung von Konflikten
zwischen politischen Parteien und dem Staat

Von

Charlotte Hilliger



Duncker & Humblot · Berlin

CHARLOTTE HILLIGER

Drittschutz im Parteienfinanzierungsrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1519

Drittschutz im Parteienfinanzierungsrecht

Eine Untersuchung der Ursprünge, Möglichkeiten, Chancen
und Folgen des Drittschutzes einfachgesetzlicher Regelungen
im Bereich staatlicher Parteienfinanzierung
als rechtliches Instrument zur Lösung von Konflikten
zwischen politischen Parteien und dem Staat

Von

Charlotte Hilliger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

D61

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19006-5 (Print)

ISBN 978-3-428-59006-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommer 2022 an der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf als Dissertation angenommen. Erstgutachterin war Prof. Dr. Sophie Schönberger; das Zweitgutachten erstattete Prof. Dr. Johann Justus Vasel. Den Abschluss des Promotionsverfahrens bildete die Disputation am 23. Mai 2023. Rechtsprechung und Gesetzestexte sind auf dem Stand Mai 2023.

Ich möchte mich zunächst bei meiner Doktormutter Prof. Dr. Sophie Schönberger bedanken. Zunächst für all die lehrreichen und inspirierenden Jahre, die ich als wissenschaftliche Hilfskraft und dann als Mitarbeiterin bei ihr arbeiten durfte. Vor allem aber danke ich ihr für die Zeit, die sie mir eingeräumt hat, um an dieser Arbeit zu schreiben, und für viele wichtige Richtungsweisungen und Denkanstöße.

Ich bin des Weiteren dankbar für die Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl, die mir mit Rat, Freundschaft und Spaß zur Seite standen. In Konstanz war dies Dr. Katrin Roth, in Düsseldorf möchte ich Carolin Mink, Sascha Wolf, Dr. Alexander Hobusch, Dr. Sven Jürgensen, Frank Grootens und Frederik Orłowski nennen. Mein Dank gilt aber auch anderen Doktorandinnen und Doktoranden von anderen Lehrstühlen in Düsseldorf. Alle zusammen sind für mich ein schlaues, offenes, heiteres Netzwerk gewesen.

Meine Familie, mein Mann und meine Freundin Dr. Maria Kaufhold haben mich immer unterstützt auf dem langen Weg vom ersten Tag als Doktorandin über das erste Wort bis zur Veröffentlichung dieses Buchs. Eine wunderbare Freizeitgestaltung, gutes Essen, toller Kaffee, geduldiges Zuhören, Ratschläge, ermunternde Worte und Sekt bei jedem Meilenstein waren für mich Antrieb und Stütze zugleich. Ich bin sehr dankbar dafür, dass sie an meiner Seite sind. Einen besonderen Dank möchte ich meinem Vater aussprechen. Er hat geduldig und zeitintensiv diese Arbeit gelesen, sprachlich korrigiert, Denkanstöße gegeben und Zeitungsartikel ausgeschnitten. Auch Dr. Frank Bleckmann möchte ich für den kritischen Blick und die investierte Zeit danken.

Schließlich bedanke ich mich bei Duncker & Humblot für die gute Zusammenarbeit bei der Veröffentlichung dieser Arbeit.

Konstanz, im Juli 2023

Charlotte Hilliger

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Hintergrund und Fragestellung	19
B. Drittschutz als offene Frage in der Literatur und der parteirechtlichen Rechtsprechung	23
C. Gang der Untersuchung	24
<i>Erstes Kapitel</i>	
Grundzüge der staatlichen Parteienfinanzierung	27
<i>Zweites Kapitel</i>	
Ein Anwendungsbeispiel	30
<i>Drittes Kapitel</i>	
Warum Drittschutz? – Zu Folgen, Risiken und Chancen des Drittschutzes im Parteienrecht	31
A. Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Justiz?	32
B. Gefährdung der Funktionsfähigkeit der politischen Parteien?	35
I. Das Eigennutz-Axiom	36
II. Die drei Hauptziele der Parteien	37
III. Wie erreichen Parteien ihre Ziele? – Der konsensorientierte Parteienwettbewerb	39
IV. Klagen kleinerer <i>vote-maximizing parties</i> in der Geschichte der staatlichen Parteienfinanzierung	40
V. Zwischenergebnis: Ziele der Parteien als natürliche Begrenzung von Drittschutzklagen	42
C. Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Parteienfinanzierungssystems?	42
D. Drittschutz als Anreizsystem zur Rechtsbefolgung durch die Parteien	43
E. Drittschutz als Kontrollmechanismus für die Parteienfinanzierung	44
I. Bisheriges Kontrollregime	44
II. Kritik am bisherigen Kontrollregime	45
1. Parteienfinanzierung als Fremdkörper in der Bundestagsverwaltung	46
2. Fehlende Neutralität der Bundestagsverwaltung	47

3. Mangelnde Ressourcen für die Parteienfinanzierungskontrolle	49
4. Mangelnde Informationsquellen	49
III. Neue Kontrollorgane durch Drittschutz	51
1. Konkurrierende Parteien als politische Kontrolleurrinnen	51
2. Gerichte als rechtliche Kontrollorgane	52
F. Drittschutz als Förderung von Konkurrenz zwischen Parteien	54
G. Zusammenfassung: Eine positive Prognose für den Drittschutz parteienrechtlicher Normen	56

Viertes Kapitel

Potenzielle Drittschutzkonflikte bei der Parteienfinanzierung	58
A. Wie entstehen drittschutzrelevante Konflikte?	59
B. Drittschutzrelevante Konflikte im Parteienfinanzierungsrecht	60
I. Die Sicherstellung gesetzmäßiger Berechnungsgrundlagen	60
II. Die Festsetzung der staatlichen Parteienfinanzierung	62
III. Die Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte	62
1. Parteifinanzierung durch parteinahe Stiftungen	63
2. Parteienfinanzierung durch Verwendung von Fraktionsmitteln	65
3. Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitenden für Parteiaufgaben	69
IV. Parteifinanzierung durch staatliche Öffentlichkeitsarbeit	71
C. Zusammenfassung: Mögliche drittschützende Normen	74

Fünftes Kapitel

Die rechtlichen Voraussetzungen für den Drittschutz im Hinblick auf das Parteienrecht	75
A. Voraussetzungen für subjektive Rechte als Grundlage des Drittschutzes	76
I. Der Weg zu den subjektiven Rechten	76
II. Übertragung auf subjektive Rechte Drittbetroffener	79
B. Die Ermittlung eines subjektiven Rechts	80
I. Die Schutznormlehre	80
II. Die Kritik an der Schutznormlehre	83
C. Die Modifizierungen der Schutznormlehre für mehrdimensionale Konfliktlagen	86
I. Anpassungen der Schutznormlehre	87
1. Die theoretische Anerkennung von subjektiven Rechten für mehrdimensionale Konfliktlagen	87
2. Der Verwaltungsakt mit Drittwirkung als Instrument des Drittschutzes	89

3. Das baurechtliche Gebot der Rücksichtnahme als Instrument des Drittschutzes	90
4. Zwischenergebnis: Reaktion statt Rechtssicherheit	92
II. Rückgriff auf die Grundrechte in Konkurrentenklagen	92
1. Was sind Konkurrentenklagen?	92
2. Voraussetzungen für Drittschutz bei Konkurrentenklagen	93
3. Tendenzen der Literatur bei Konkurrentenklagen	96
III. Zwischenergebnis: Die Untauglichkeit der Schutznormlehre für mehrdimensionale Konflikte	97
D. Anwendbarkeit der Schutznormlehre für Konflikte zwischen politischen Parteien?	98
I. Die Anwendung der Schutznormlehre in der bisherigen parteienrechtlichen Rechtsprechung	99
1. Der Konflikt: Drei Kleinparteien vs. Rita Süßmuth und die FDP	99
2. Die Entscheidungen	100
a) Erste Instanz: Drittschutz	100
b) Zweite Instanz: Eingeschränkter Drittschutz	101
c) Dritte Instanz: Kein Drittschutz	103
3. Durch die Rechtsprechung offengelassene Fragen	104
4. Folgerung: Keine Drittschutzzuweisung durch die Rechtsprechung	105
II. Die Herleitung von Drittschutz in der parteienrechtlichen Literatur	106
1. Der Wettbewerbscharakter des Parteiengesetzes	107
2. Drittschutz aufgrund des Wettbewerbscharakters?	109
a) Parteienkonkurrenz als tatsächliches, nicht als rechtliches Phänomen	109
aa) Der Wortlaut des Grundgesetzes	109
bb) Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	111
cc) Zwingende Konkurrenzgarantien im Grundgesetz?	111
b) Einzelne Normen als Ausgangspunkt der Rechtszuweisung	114
III. Anwendbarkeit der Schutznormlehre und ihrer Modifizierungen in mehrdimensionalen Parteienkonflikten?	115
IV. Zwischenergebnis: Die Untauglichkeit der Schutznormlehre in mehrdimensionalen Parteienkonflikten	118
E. Alternativen zur Schutznormlehre: Die Konfliktschlichtungsformel	118
I. Welches Problem soll die Konfliktschlichtungsformel lösen?	120
II. Die Methodik der Konfliktschlichtungsformel zur Bestimmung einer drittschützenden Norm	121
III. Drittschutzerzeugende Normmerkmale nach der Konfliktschlichtungsformel	123
1. Relevante Ordnungsnormen für die Drittschutzfrage	123
2. Die Voraussetzungen eines subjektiv-öffentlichen Rechts nach der Konfliktschlichtungsformel	125
a) Die Ebene der Rechtszuweisung	125

aa) Wechselbezügliche Konfliktlagen	126
bb) Kehrseitige Konfliktlagen	127
cc) Atypische Konfliktlagen	128
b) Die Ebene der Rechtsmacht	128
aa) Wechselbezügliche Konfliktlagen	130
bb) Kehrseitige Konfliktlagen	131
cc) Atypische Konfliktlagen	132
3. Prozessuale Besonderheiten der Rechtsdurchsetzung	133
IV. Zwischenergebnis: Von den Vorzügen der Konfliktschlichtungsformel	133
F. Anwendbarkeit der Konfliktschlichtungsformel auf mehrdimensionale Parteienkonflikte	135
I. Vergleichbare Konflikte? – Übertragbarkeit der Konfliktschlichtungsformel	135
II. Berücksichtigung von parteispezifischem Verfassungsrecht	136
1. Der Inhalt der Chancengleichheit der Parteien	137
2. Die Chancengleichheit als normatives Konfliktschlichtungsprogramm	139
3. Der Grundsatz der Chancengleichheit als drittschützende Generalklausel?	140
G. Zusammenfassung: Modifizierte Konfliktschlichtungsformel	142

Sechstes Kapitel

Die Begründung des Drittschutzes parteienfinanzierungsrechtlicher Normen 144

A. Einzelanalysen	144
I. Drittschutz in wechselbezüglichen Konfliktlagen: Die §§ 18–19a PartG als subjektives Recht?	145
1. Bestimmung der Ordnungsnormen	146
2. Subjektive Rechte auf der Ebene der Rechtszuweisung	148
a) Die Wechselbezüglichkeit der konfligierenden Interessen	148
b) Die normative Wertung und Gewichtung der konfligierenden Interessen	150
c) Zuweisungsberechtigte Konfliktgegnerinnen	152
3. Durchsetzung der subjektiven Rechte auf der Ebene der Rechtsmacht	153
a) Rechtsmacht der §§ 18–19a PartG in der wechselbezüglichen Konfliktlage	154
b) Die Reichweite des Anspruchs und der Grundsatz primärer Vornahme und akzessorischer Aufhebung	155
c) Einschränkung der Rechtsmacht durch die Unveränderlichkeitsklauseln	156
aa) Anwendungsbereich der Unveränderlichkeitsklauseln	157

(1) Geltungsbereich des § 19a Abs. 3 S. 6 PartG	157
(2) Der Anwendungsbereich des § 31a Abs. 4 PartG	159
(a) Untätigkeit der Bundestagsverwaltung	159
(b) Fehler in der Sphäre der Bundestagsverwaltung	159
(c) Formale Fehler des Rechenschaftsberichts?	161
bb) Entfaltet § 31a Abs. 4 PartG auch Bindungswirkung für verwaltungsgewaltige Entscheidungen?	162
(1) Grundsatz: Unterschiedliche Entscheidungsmaßstäbe	162
(2) Abweichung aufgrund spezieller parteirechtlicher Systematik?	163
(a) Extensive Auslegung des § 31a Abs. 4 PartG zugunsten des Rechtsfriedens?	164
(b) Rechtfertigung der Folge: Rechtsbeständigkeit behördlicher Entscheidungen	165
(c) Übertragung der Rechtfertigung auf das Parteien- finanzierungsrecht?	167
(d) Der Auslegung entgegenstehend: Wortlaut und Systematik	169
cc) Zwischenergebnis: Beschränkung der Rechtsmacht im An- wendungsbereich des § 31a PartG	170
d) Disponibilität der Rechtsmacht?	170
e) Zwischenergebnis: Die eingeschränkte Rechtsmacht der §§ 18– 19a PartG	171
4. Prozessuale Aspekte der Rechtsdurchsetzung	172
a) Rechtsdurchsetzung bei Untätigkeit der Bundestagsverwaltung (Szenario 1).	172
aa) Klageart	172
bb) Klagefrist	173
cc) Eilrechtsschutz vor der Rücknahmeentscheidung?	174
b) Rechtsdurchsetzung bei Fehlern der Bundestagsverwaltung (Szenario 2).	176
c) Eilrechtsschutz vor Erlass der Festsetzungsentscheidung?	177
5. Zwischenergebnis: Drittschutz der §§ 18–19a PartG in wechselbe- züglichen Konfliktlagen zwischen Parteien	178
II. Drittschutz in atypischen Konfliktlagen	179
1. § 23a PartG als subjektives Recht zur Überprüfung von Rechen- schaftsberichten vor der Festsetzungsentscheidung?	180
a) Bestimmung der Ordnungsnorm	181
b) Subjektive Rechte auf der Ebene der Rechtszuweisung	181
aa) Die Ermittlung der konfligierenden Interessen	181
bb) Die normative Wertung und Gewichtung der konfligierenden Interessen	182
(1) Gestaltungsinteressen der Parteien mittels § 23a PartG	182
(2) Verschonungsinteressen	185

cc) Zwischenergebnis: Subjektive Rechtszuweisung aus § 23a PartG	189
c) Durchsetzung der subjektiven Rechte auf der Ebene der Rechtsmacht	189
aa) Der grundsätzliche Vornahmeanspruch	189
bb) Zeitliche Beschränkung der Rechtsmacht	190
d) Zwischenergebnis: Eingeschränkter Rechtsschutz vor der Festsetzungsentscheidung	191
e) Prozessuale Aspekte der Rechtsdurchsetzung	191
aa) Abschluss des Rechtsschutzes nach § 44a VwGO?	191
bb) Eilrechtsschutz als Surrogat für die Einschränkung der Rechtsmacht	193
f) Tatsächliche Hindernisse für die Rechtsmacht?	196
g) Zwischenergebnis: Eingeschränkte Rechtsmacht des § 23a PartG vor der Festsetzungsentscheidung	197
2. § 31a PartG als subjektives Recht auf die Aufhebung fremder Festsetzungsbescheide?	197
a) Ordnungsnormen	199
b) Subjektive Rechte auf der Ebene der Rechtszuweisung	199
aa) Wertung der Gestaltungsinteressen	200
bb) Wertung der Verschonungsinteressen	204
cc) Zwischenergebnis: Subjektive Rechtszuweisung des § 31a PartG i. V.m. §§ 23 ff., 18–19a PartG	205
c) Subjektive Rechte auf der Ebene der Rechtsmacht	205
aa) Grundsätzliche Zulässigkeit eines Drittaufhebungsanspruchs	205
bb) Beschränkung auf die Rechtswidrigkeit	206
d) Prozessuale Aspekte der Rechtsdurchsetzung	206
e) Zwischenergebnis: Subjektives Recht aus § 31a Abs. 1 PartG i. V.m. §§ 23 ff., 18–19a PartG	207
III. Drittschutz in kehrseitigen Konfliktlagen	208
1. § 23a PartG als subjektives Recht auf die Überprüfung fremder Rechenschaftsberichte nach der Festsetzungsentscheidung?	208
2. §§ 31b, c PartG als subjektive Rechte zur Sanktionierung anderer Parteien?	209
a) Subjektive Rechte auf der Ebene der Rechtszuweisung	209
aa) Die Kehrseitigkeit der kollidierenden Interessen	209
bb) Wertung und Gewichtung der kehrseitigen Interessen	211
b) Drittschutz durch normexterne Auslegung des Verfassungsrechts?	212
c) Subjektive Rechte auf der Ebene der Rechtsmacht	213
d) Zwischenergebnis: Ein subjektives Recht der §§ 31b, c PartG nur durch Verfassungsrecht	213
3. § 38 Abs. 2 PartG als subjektives Recht auf den Erlass eines Zwangsgeldes?	214
IV. Zwischenergebnis: Ein drittschützender Auslegungsvorschlag	214

- B. Ausblick: Andere parteienrechtliche Normen und die Grenzen der dritt-schützenden Auslegung 215
 - I. Kursorische Drittschutzauslegung des § 5 PartG 216
 - II. Die Grenzen des Drittschutzes im politischen Wirkungsbereich von Parteien 217
- C. Zusammenfassung: Drittschutz parteienrechtlicher Leistungsnormen 220
 - I. Drittschutz parteienfinanzierungsrechtlicher Normen 221
 - II. Drittschutzgrenzen..... 222
- Resümee** 223
- Thesen** 227
- Literaturverzeichnis** 231
- Stichwortverzeichnis** 248

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AfD	Alternative für Deutschland
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
(AG)VwGO	(Gesetz zur Ausführung der) Verwaltungsgerichtsordnung
AK-GG	Grundgesetzkommentar Reihe Alternativkommentare
Anl.	Anlage
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des Öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Betriebsberater
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
BeckRS	BeckOnline Rechtsprechung
begr. v.	begründet von
Beigel.	Beigeladene/-n
Beschl. v.	Beschluss vom
BFStrG	Bundesfernstraßengesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BMG	Bundesmediengesetz

BRH(G)	Bundesrechnungshof(gesetz)
bspw.	beispielsweise
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWG	Bundeswahlgesetz
BWO	Bundeswahlordnung
BWVBl.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders./dies./dass.	derselbe/dieselbe(-n)/dasselbe
DJT	Deutscher Juristentag
DLR	Deutschlandradio
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Einl.	Einleitung
ErbStG	Erbschaftssteuergesetz
EStDV	Einkommenssteuer-Durchführungsverordnung
EStG	Einkommenssteuergesetz
EU	Europäische Union
f./ff.	folgende/-r/fortfolgende/-r
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FG/FS	Festgabe/Festschrift
gem.	gemäß
GemO/GO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages

GRECO	Group of States Against Corruption/Staatengruppe gegen Korruption
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
GS	Gedächtnisschrift
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
HbdVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HbGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HChE	Herrenchiemseer Entwurf des Grundgesetzes
Hervorh. i. O.	Hervorhebungen im Original
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HR	Hessischer Rundfunk
Hrsg.	Herausgeber/-in/-innen
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. E.	im Ergebnis
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Ausbildung
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KK-StPO	Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung
Kl.	Kläger:in
KO	Kommunalordnung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift
K(S)VVG	Kommunal(selbst)verwaltungsgesetz
KVerf	Kommunalverfassung
LKV	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht
LMG	Landesmediengesetz
LT	Landtag
LTO	Legal Tribune Online
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
Mio.	Millionen
MIP	Zeitschrift für Parteienwissenschaften
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
n. F.	neue Fassung

NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NJW(-RR)	Neue Juristische Wochenschrift(-Rechtsprechungsreport)
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer/-n
NuR	Natur und Recht
NVwZ(-RR)	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht(-Rechtsprechungsreport)
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
ÖDP	Ökologisch-Demokratische Partei
OLG	Oberlandesgericht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, engl. OSCE
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
PIPr.	Plenarprotokoll
rbb	Rundfunk Berlin-Brandenburg
Rn.	Randnummer/-n
s.	siehe
S.	Seite/Satz
sog.	sogenannte(-r, -s, -m, -n)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
(st.) Rspr.	(ständige) Rechtsprechung
Stenogr. Ber.	Stenografischer Bericht
StGH	Staatsgerichtshof
StrG	Straßengesetz
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StV	Staatsvertrag
SWR	Südwestrundfunk
u. a.	und andere
Urt. v.	Urteil vom
usw.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
Var.	Variante
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer e. V.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zul.	zuletzt
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

Einleitung

A. Hintergrund und Fragestellung

„Drittprobleme“ entstehen, wo zwei oder mehrere miteinander konkurrieren und der Staat durch Handeln gegenüber einem von ihnen mindestens faktisch zugleich den anderen trifft¹.

Solche „Drittprobleme“ entstehen nicht nur zwischen Nachbar:innen oder zwischen Unternehmen als wirtschaftlichen Konkurrent:innen, sondern ebenfalls zwischen politischen Parteien. Wie beispielweise Nachbar:innen um Nutzungen von Grund und Boden, Abstandsflächen, Luft, Wärme, Ruhe oder den Charakter eines Wohngebiets konkurrieren² oder Unternehmen um Vorteile im Wettbewerb, Produkte und Aufträge, stehen auch politische Parteien miteinander in Konkurrenz. Das kann ganz praktisch beobachtet werden, ist aber auch in der Literatur anerkannt³. Die Güter, um die Parteien konkurrieren, sind einerseits Wähler:innenstimmen und andererseits Mittel, durch die diese Stimmen bestmöglich gesammelt werden können – Aufmerksamkeit, Geld, Ämter, Plakatplätze, Sendetermine und so weiter. Viele dieser Güter, insbesondere Finanzmittel, stehen nicht endlos zur Verfügung oder sind nicht unendlich erweiterbar, es kann nicht jedes Bedürfnis der Konkurrent:innen gleichermaßen erfüllt werden. Die daher notwendigen Verteilungsentscheidungen bestimmter Güter treffen Dritte. Dies können Private sein wie

¹ *Kunig*, in: GS-Martens, S. 599 ff. (599), der sich auf Drittschutz im Baurecht, im Wirtschaftsverwaltungsrecht und im Beamtenrecht bezieht.

² Ebenda.

³ *Bukow/Jun*, in: dies. (Hrsg.), Parteien unter Wettbewerbsdruck, S. 1 ff. (2); *dies.*, in: *Bukow/Jun/Niedermayer* (Hrsg.), Parteien in Staat und Gesellschaft, S. 3 ff. (5 ff.); *Franzmann*, in: *Bukow/Jun/Niedermayer* (Hrsg.), Parteien in Staat und Gesellschaft, S. 51 ff.; *Grewe*, in: FS-Kaufmann, S. 65 ff. (67 f.); *ders.*, Der Monat 3 (1951), S. 563 ff. (564); *Grimm*, in: HbdVerfR, § 14: Politische Parteien Rn. 6 ff.; *Jülich*, Chancengleichheit; *Köhler*, Parteien im Wettbewerb, 2006; *Lipphardt*, Gleichheit der politischen Parteien; *Merten*, in: Decker/Neu (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, S. 57 ff. (66); *Morlok*, in: FS-Tsatsos, S. 408 ff. (408); *Offe*, in: Roth (Hrsg.), Parlamentarisches Ritual, S. 26 ff.; *Piero*, in: Jarass/Piero (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 1; *Pilniok*, in: *Bukow/Jun/Niedermayer* (Hrsg.), Parteien in Staat und Gesellschaft, S. 87 ff.; *Shirvani*, Das Parteienrecht, S. 197 ff.; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 17 f.; *Volkmann*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), BK-GG, Art. 21 Rn. 15. Zur geschichtlichen Entwicklung der Parteienkonkurrenz in Europa siehe *Lehmbruch*, Parteienwettbewerb, S. 14 ff.

Konsument:innen oder Wähler:innen, aber auch der Staat. Die Charakteristik solcher Verteilungsentscheidungen besteht darin, dass sie einerseits durch Konkurrenz erst hervorgerufen werden und andererseits wiederum Einfluss auf die Konkurrenzsituation ausüben und daher auch grundrechtsrelevant sein können. Deshalb muss der Gesetzgeber als Grundlage für die konkrete Verteilungsentscheidung durch die Verwaltung zunächst eine erste Grundsatzentscheidung dort treffen, wo regelmäßig knappe Güter auf mehrere Konkurrent:innen stoßen, zum Beispiel beim Recht der Bodennutzung, bei Subventionen im Wirtschaftswettbewerb oder bei der Parteienfinanzierung. Diese wird dann durch Behörden mittels Einzelentscheidungen konkretisiert. Jede dieser abstrakten und konkreten Verteilungsentscheidungen bestimmt das sensible Verhältnis jeweils zwischen Nachbar:innen, Unternehmen oder Parteien und kann über Erfolge und Misserfolge (Konkurrenz) zumindest mitentscheiden. Besonders trifft dies zu, wenn es um die staatliche Verteilung von Geldmitteln geht, weshalb in dieser Arbeit die Verteilung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung im Fokus steht.

Durch die staatlichen Verteilungsentscheidungen werden zweidimensionale Verteilungskonflikte zwischen Konkurrent:innen zu mehrdimensionalen Drittproblemen zwischen den Konkurrent:innen und dem Staat. Gegenüber Verteilungskonflikten zwischen Nachbar:innen oder Unternehmen haben solche zwischen politischen Parteien die Besonderheit, dass Gesetzgeber und entscheidende Behörden regelmäßig nicht außerhalb der Konkurrenz stehen, sondern mittendrin: Auf Bundesebene ist der Bundestag als gesetzgebendes Organ parteipolitisch proportional der Wahlergebnisse mit Parteimitgliedern besetzt. Der:die Bundestagspräsident:in als gemäß des Parteiengesetzes für die staatliche Parteienfinanzierung zuständige Behörde gehört dem Bundestag selbst an und wird von diesem gewählt. Sie entscheidet im gesetzlichen Rahmen über die Zuweisung von staatlicher Parteienfinanzierung, deren Umfang und über etwaige Sanktionierungen von Fehlern der Parteien im Zusammenhang mit deren Rechnungslegung. Diese Zuständigkeit wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur, von internationalen Nichtregierungsorganisationen und sogar vom ehemaligen Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble (CDU) selbst als problematisch angesehen. Dieses Amt sei nicht parteipolitisch neutral und daher auch ungeeignet, Konflikte zwischen Parteien neutral zu entscheiden.⁴ Setzen Bundestagspräsident:innen die staat-

⁴ Bäcker, NVwZ 2000, S. 284 ff. (285); GRECO, Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland, Thema II, 04.12.2009, abrufbar unter: https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_3.Runde/Evaluationsbericht_Thema2_deutsch.pdf;jsessionid=B12D43DAEEA6DA1577026626CB291F20.1_cid289?__blob=publicationFile&v=4.pdf;jsessionid=B12D43DAEEA6DA1577026626CB291F20.1_cid289?__blob=publicationFile&v=4, zul. abgerufen am 20.04.2022, S. 25 f.; *dass.*, Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbericht

liche Parteienfinanzierung für die Parteien fehlerhaft fest oder unterlassen sie eine gesetzlich gebotene Sanktion, kann dies erhebliche finanzielle Nachteile für Parteien haben und spiegelbildlich erhebliche finanzielle Vorteile für andere. Zu diesem sog. Problem der Entscheidungen in eigener Sache treten gerade bei der Parteienfinanzierung gesetzliche Grundsatzentscheidungen über die Verteilung hinzu, die der Behörde großen Entscheidungsspielraum einräumen. Gerade bei den Fragen, was Parteien einnehmen und ausgeben dürfen und wie darüber Rechenschaft abgelegt werden muss, trifft das Gesetz für viele Einzelfragen keine oder nur ungenaue Regelungen. Gleichzeitig hat die Bundestagsverwaltung als verwaltungstechnischer Unterbau der Bundestagspräsident:innen nur geringe Ermittlungskompetenzen und Ressourcen zur Überprüfung der Finanzierungsgrundlagen der Parteien zur Verfügung. Daher fordert der Bundesrechnungshof praxistaugliche Regelungen zum Beispiel für die Frage, für was genau Fraktionen ihre Mittel ausgeben dürfen.⁵

Die Verteilungsentscheidung durch die Bundestagsverwaltung ist zugleich besonders sensibel. So geht es für die größeren Parteien regelmäßig um Summen im mindestens siebenstelligen Bereich.⁶ Aber auch die Sanktionierungen durch die Bundestagsverwaltung betreffen sensible Finanzierungsinteressen der Parteien. Ein Beispiel: Als im Herbst 2019 die Bundestagsverwaltung unter der Leitung von Wolfgang Schäuble (CDU) Sanktionsbescheide gegen CDU, SPD, Grüne und Linke erließ, stimmten diese Bescheide in den Fällen der CDU und der FDP nicht mit der Summe überein, die zuvor der Bundesrechnungshof errechnet hatte – zugunsten dieser beiden Parteien. Es habe unzulässige Spenden an die Parteien gegeben, die laut Bundesrechnungshof Fraktionsgelder waren und die im Wahlkampf 2013 unzulässig für – teils kuriose – Parteiwerbung ausgegeben wurden: Kondome mit Frak-

zu Deutschland, 18.10.2017, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/dritte-evaluierungsrunde-nachtrag-zum-zweiten-umsetzungsbericht-zu-deu/168078bd08>, zul. abgerufen am 20.04.2022, S. 9; *OSZE/ODIHR*, Bundestagswahlen in Deutschland am 24. September 2017, in: *OSZE/ODIHR*, 27.11.2017, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/3/363781.pdf>, zul. abgerufen am 20.04.2022, S. 11; *Pilniok*, in: *FS-Morlok*, S. 413 ff.; *Schönberger*, in: *FS-Morlok*, S. 191 ff. (202 f.); *Stoltenberg*, Immer dem Verdacht der Befangenheit ausgesetzt, in: *Das Parlament*, 24.03.2014, abrufbar unter: https://www.das-parlament.de/2014/13_14/Innenpolitik/50084157-326866, zul. abgerufen am 20.04.2022.

⁵ *Becker/Röbel*, Rüge für Bundestag: Rechnungshof zweifelt an Verfassungsmäßigkeit von Fraktionsfinanzen, in: *Spiegel Online*, 12.01.2021, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesrechnungshof-zweifelt-an-verfassungsmassigkeit-von-fraktionsfinanzen-a-ace63a6c-6f9c-402d-88a0-4f84a040d7bf>, zul. abgerufen am 20.04.2022.

⁶ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2020, 19.04.2021, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/835922/0853db22122a388008ce071e287d8441/finanz_20-data.pdf, zul. abgerufen am 13.02.2022.