

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	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>	
<b>Grundzüge der staatlichen Parteienfinanzierung</b>	27
<i>Zweites Kapitel</i>	
<b>Ein Anwendungsbeispiel</b>	30
<i>Drittes Kapitel</i>	
<b>Warum Drittschutz? – Zu Folgen, Risiken und Chancen des Drittschutzes im Parteienrecht</b>	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 Kontrolleurinnen . . . . .	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 Süsmuth 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 verwaltungsgerichtliche Entscheidungen? .....	162
(1) Grundsatz: Unterschiedliche Entscheidungsmaßstäbe ...	162
(2) Abweichung aufgrund spezieller parteienrechtlicher 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) Ausschluss 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 konfligierenden 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
 <b>Resümee</b> .....	 223
 <b>Thesen</b> .....	 227
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....	 231
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	248