

Prof. Dr. Sophie Schönberger

Universität Konstanz

Zum Verhältnis von Parteiengesetz und Informationsfreiheitsgesetz

Rechtsgutachten

erstellt im Auftrag des Präsidenten des Deutschen Bundestages

Juni 2016

Zusammenfassung

1. Das Verhältnis von Informationsfreiheitsgesetz und Parteiengesetz wird durch § 1 Abs. 3 IFG bestimmt. Danach ist das IFG gegenüber anderen Rechtsvorschriften subsidiär, wenn Regelungsgegenstand dieser Norm der Zugang zu amtlichen Informationen ist und diese Vorschrift sich als Spezialregelung zu den Bestimmungen des IFG darstellt.
2. Die Vorschriften der §§ 23 ff. PartG regeln umfassend die Veröffentlichung von beim Bundestagspräsident eingereichten Rechenschaftsberichten sowie unter bestimmten Voraussetzungen von Informationen über Spenden, die eine Partei annimmt. Sie stellen sich daher in ihrer Gesamtheit als die Instrumente dar, mithilfe derer das aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG folgende Gebot der Transparenz der Parteifinzen praktisch durchgesetzt werden soll. Die Bestimmungen werden ergänzt durch weitere Verwaltungsaufgaben des Bundestagspräsidenten im Hinblick auf die Prüfung des Rechenschaftsberichts, in Bezug auf zu verhängende Sanktionen sowie im Hinblick auf die Regeln zur staatlichen Parteienteilfinanzierung. Alle diese Vorschriften sind mindestens mittelbar mit der öffentlichen Rechenschaftslegung der Parteien in den §§ 23 ff. PartG verknüpft. Sie stellen als spezieller Normenkomplex des Parteienrechts Regelungen in einer anderen Rechtsvorschrift im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG dar.
3. Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG sind alle Bestimmungen, mit denen dem Einzelnen eine Möglichkeit verschafft wird, Kenntnis von amtlichen Informationen zu erlangen, unabhängig davon, ob dieser Zugang auf individuellen Antrag erfolgt oder durch die Publikation der entsprechenden Daten erreicht wird. Die in der Literatur zum Teil vorgeschlagene Unterscheidung zwischen objektiven Transparenzregeln und speziellen Informationszugangsregeln findet weder im Wortlaut noch in der Systematik des IFG eine Stütze und wird von der Rechtsprechung zu Recht nicht verwandt. Daher stellen auch die §§ 23 ff. PartG Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen dar.
4. Bei der Frage, wie im Rahmen des § 1 Abs. 3 IFG zu bestimmen ist, ob eine Vorschrift im Verhältnis zum IFG spezieller ist, stehen sich im Wesentlichen zwei Erklärungsmodelle gegenüber. Weite Teile der Literatur sowie das VG Berlin stellen auf ein Konzept der „verdrängenden Spezialität“ ab, während das Bundesverwaltungsgericht die Regelungskonzeption des Fachgesetzes im Hinblick auf Sinn und Zweck eines weitergehenden Informationsausschlusses zum Maßstab macht. Bei genauer Betrachtung stimmen beide

Ansätze im Ergebnis überein. Maßgeblich für die Frage der Spezialität ist danach allein eine systematische und teleologische Auslegung des IFG sowie der jeweiligen fachgesetzlichen Vorschriften. Mithilfe dieser Auslegung ist zu ermitteln, ob die Spezialvorschrift die allgemeinen Regeln des IFG verdrängen soll oder nicht. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, welche Schutzinteressen das Fachgesetz verfolgt, wenn es den Informationszugang sachlich oder persönlich beschränkt.

5. Nach diesem Maßstab stellt § 23a Abs. 7 PartG eine abschließende Spezialregelung zur Informationsaufbewahrung sowie eine spezifische Datenschutzregelung für sogenannte Zufallsfunde im Rahmen des Prüfverfahrens nach § 23a PartG dar. Rückschlüsse auf das Verhältnis der §§ 23 ff. PartG zum Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG lässt die Vorschrift nicht zu.
6. Für die Frage der Spezialität der Vorschriften der §§ 23 ff. PartG gegenüber dem IFG ist damit der Gesamtzusammenhang der Regelungen entscheidend. Für diesen ist durch systematische und teleologische, vor allem aber auch durch verfassungskonforme Auslegung zu ermitteln, ob die Vorschriften des Parteiengesetzes abschließende Regelungen über den Zugang zu Informationen darstellen.
7. Bereits aus Sinn und Zweck des IFG folgt, dass die Vorschriften der §§ 23 ff. PartG für diejenigen amtlichen Informationen beim Bundestagspräsidenten, die Daten über die politischen Parteien enthalten, als abschließende Spezialregelung anzusehen sind. Dem Ziel des IFG, Transparenz staatlichen Handelns herzustellen, kann ein Zugang zu Informationen über die Parteien schon deshalb nicht dienen, weil Parteien gerade nicht Teil des Staates, sondern in der Gesellschaft verankerte Gruppierungen sind. Ein Zugang zu ihren Daten über das Mittel des IFG würde daher eine Möglichkeit zur Ausforschung des gesellschaftlichen Bereichs schaffen, nicht jedoch die Transparenz behördlicher Entscheidungen erhöhen.
8. Auch eine verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf Art. 21 Abs. 1 GG gebietet es, die §§ 23 ff. PartG jedenfalls solange als vorrangige Spezialregelungen i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG anzusehen, wie das IFG selbst keinerlei Regelungen über den Schutz von Daten politischer Parteien enthält. In ihrer Ausprägung als politische Wettbewerbsfreiheit gebietet es die Freiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG, Verzerrungen des politischen Wettbewerbs auch dann zu verhindern, wenn sie nur mittelbar auf staatlichem Handeln beruhen. Genau um eine solche mittelbare Verzerrung des Wettbewerbs handelt es sich

jedoch, wenn Informationen der Parteien Dritten selektiv zugänglich gemacht werden und so zum Mittel im politischen Wettkampf nutzbar gemacht werden können. Ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung, die es ermöglicht, schutzwürdige Belange der Parteien in die Entscheidung über den Informationszugang einzubeziehen, würde eine Einbeziehung der beim Bundestagspräsidenten aufgrund seiner Verwaltungstätigkeit vorhandenen Informationen über Parteien in den Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG gegen Art. 21 Abs. 1 GG verstoßen.

9. Schließlich gebietet es auch eine verfassungskonforme Auslegung in Hinblick auf das in Art. 2 Abs. 1 GG verankerte Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Parteien, die §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen i.S.v. § 1 Abs. 3 IFG anzusehen. Auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung können sich gem. Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen berufen. Damit sind auch Parteien vom persönlichen Schutzbereich des Grundrechts erfasst. Da das IFG jedoch keinerlei Vorschriften über die Berücksichtigung dieses Grundrechts der politischen Parteien enthält, sondern Daten juristischer Personen allein in § 6 S. 2 IFG für wirtschaftlich tätige juristische Personen schützt, kann daraus nur folgen, dass das IFG auf den Zugang zu Informationen über die politischen Parteien, die beim Bundestagspräsidenten vorhanden sind, keine Anwendung findet. Denn auch wenn der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht absolut ist und es verfassungsrechtlich zulässig sein kann, der Öffentlichkeit weitergehenden Zugang zu Daten der Parteien zu verschaffen, als dies in den §§ 23 ff. PartG zur Zeit vorgesehen ist, bedürfte es dafür jedenfalls einer gesetzgeberischen Entscheidung, die in Grundzügen einen Ausgleich zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den Grundrechten der Parteien vornimmt.

Gliederung:

A. Gutachtenauftrag	7
B. Gutachten.....	7
I. Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten im Rahmen des PartG	8
1. Informationsmaßnahmen nach den §§ 23 ff. PartG	8
a) Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten	8
b) Berichtigung von Rechenschaftsberichten und Veröffentlichung	9
c) Ad-hoc-Veröffentlichung von Spenden	10
d) Bericht des Bundestagspräsidenten über die Parteienfinanzen.....	10
2. Sonstiges Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten im Rahmen des PartG	11
a) Prüfung der Rechenschaftsberichte, § 23a PartG.....	11
b) Sanktionen aus §§ 31b f. PartG.....	12
c) Verwaltungsaufgaben im Rahmen der staatlichen Parteiteilfinanzierung	14
3. Zwischenergebnis.....	15
II. §§ 23 ff. PartG als Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen	16
1. Keine Unterscheidung zwischen Transparenzregeln und Zugangsregeln.....	16
2. Zugangsregeln bei Bestimmungen über öffentliche Zugänglichkeit	19
III. §§ 23 ff. PartG als speziellere Vorschriften	19
1. Spezialitätsmaßstab des § 1 Abs. 3 IFG	20
a) Konzept der „verdrängenden Spezialität“	20
b) Konzeption als abschließende Regelung	23
c) Zwischenergebnis.....	24
2. § 23a Abs. 7 PartG als abschließende Spezialregelung zur Informationsaufbewahrung	24
3. §§ 23 ff. PartG als abschließende Spezialregelungen zur Informationsherausgabe.....	25
a) Sinn und Zweck des IFG.....	26
b) Verfassungskonforme Auslegung.....	27

aa) Parteienfreiheit und Chancengleichheit, Art. 21 Abs. 1 GG	28
bb) Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG	31
4. Zwischenergebnis	33
C. Ergebnis	33

A. Gutachtauftrag

Das vorliegende Gutachten untersucht die Frage, in welchem Verhältnis das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) und das Parteiengesetz stehen. Konkret ist dabei die Frage zu untersuchen, ob Informationen, die bei der Bundestagsverwaltung im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach §§ 23 ff. PartG anfallen, einem Informationsanspruch nach § 1 IFG unterliegen können oder das PartG eine abschließende Regelung des Informationszugangs im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG enthält, die eine Anwendung des IFG ausschließt.

B. Gutachten

Nach § 1 Abs. 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Ausnahmen von diesem voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch sehen § 3 IFG für den Schutz von besonderen öffentlichen Belangen, § 4 IFG für den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, § 5 IFG für den Schutz personenbezogener Daten und § 6 IFG für den Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen vor. Besondere Bestimmungen für politische Parteien enthält das IFG nicht.

Für das Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften enthält § 1 Abs. 3 IFG die ausdrückliche Regelung, dass dem Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen in anderen Vorschriften vorgehen. Ausgenommen von dieser Regelung sind lediglich die Ansprüche nach § 29 VwVfG sowie § 25 SGB X. Damit erklärt die Vorschrift den Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG für grundsätzlich subsidiär gegenüber speziellen gesetzlichen Regelungen über den Informationszugang. Tatbestandlich setzt die Norm daher voraus, dass die entsprechende Regelung in einer anderen Rechtsvorschrift getroffen wurde, den Zugang zu amtlichen Informationen gewährt und sich gegenüber dem IFG als Spezialregelung erweist.¹

Um festzustellen, ob das Parteiengesetz Vorschriften enthält, die als speziellere Normen dem Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG vorgehen, ist zunächst zu klären, welche Informationen der Parteien beim Bundestagspräsidenten im Rahmen seiner Verwaltungstätigkeit überhaupt anfallen (I.). Nur auf dieser Basis kann festgestellt werden, für welche Arten von Informationen der Informationszugang überhaupt begehrt werden kann. Auf dieser

¹ Vgl. *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 295.

Grundlage ist sodann zu fragen, ob es sich bei den Bestimmungen in den §§ 23 ff. PartG um Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen handelt (II.) und sich diese Vorschriften auch als Spezialregelungen gegenüber dem Informationsanspruch des IFG erweisen (III.). Bei der Beurteilung der Frage, ob die Regeln des Parteiengesetzes Spezialvorschriften gegenüber den Bestimmungen des IFG sind, ist dabei insbesondere die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Parteien aus Art. 21 GG zu beachten.

I. Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten im Rahmen des PartG

1. Informationsmaßnahmen nach den §§ 23 ff. PartG

Die §§ 23 ff. PartG regeln die öffentliche Rechenschaftslegung der Parteien. Sie gestalten daher die in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG enthaltene Verpflichtung der Parteien, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben, einfachgesetzlich aus.² Im Einzelnen enthalten die Vorschriften Bestimmungen über die Veröffentlichung von eingereichten Rechenschaftsberichten sowie unter bestimmten Voraussetzungen von Informationen über Spenden, die die Partei annimmt.

a) Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten

§ 23 Abs. 2 S. 3 sieht vor, dass der Rechenschaftsbericht jeder Partei beim Bundestagspräsidenten einzureichen ist. Der Inhalt des Rechenschaftsberichts wird durch § 24 PartG detailliert festgelegt. Die eingereichten Rechenschaftsberichte sind vom Bundestagspräsidenten gem. § 23 Abs. 2 S. 3 PartG als Bundestagsdrucksachen zu verteilen. Wie sich aus dem systematischen Zusammenhang mit Abs. 2 S. 5 und 6 sowie dem Sprachgebrauch der für die innerparlamentarischen Gepflogenheiten maßgeblichen GO BT ergibt, ist Verteilen hier als Veröffentlichen zu verstehen.³ Durch diese Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache wird die Öffentlichkeit der Rechenschaftslegung hergestellt, die Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG sowie § 23 Abs. 1 S. 1 PartG verlangen. Die Pflicht zur Veröffentlichung wird somit einfachgesetzlich von den Parteien auf den Bundestagspräsidenten delegiert.⁴

² *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23 Rn. 1.

³ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23 Rn. 30; *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 23 Rn. 30.

⁴ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23 Rn. 30.

Die Pflicht zur Veröffentlichung gilt grundsätzlich für alle Rechenschaftsberichte. Eine Ausnahme von der Veröffentlichungspflicht normiert § 23 Abs. 2 S. 5 für diejenigen Rechenschaftsberichte, die gem. § 23 Abs. 2 S. 4 zulässigerweise ohne Prüfung durch einen Wirtschafts- oder Buchprüfer eingereicht wurden. Nach dem Gesetzeswortlaut steht es im Ermessen des Bundestagspräsidenten, ob er die entsprechenden Rechenschaftsberichte veröffentlicht oder nicht. Laut der Gesetzesbegründung soll dem Bundestagspräsidenten dadurch die Möglichkeit gegeben werden, von der Veröffentlichung insbesondere in Fällen abzusehen, in denen die Berichte den Mindestvoraussetzungen einer ordnungsgemäßen Abrechnung nicht genügen.⁵ Tatsächlich trifft ihn jedoch in diesen Fällen entweder, bei inhaltlicher Unrichtigkeit, die Pflicht, ein Prüfverfahren nach § 23a Abs. 2 PartG einzuleiten, oder, bei formeller Unrichtigkeit, die Rechenschaftspflicht als solche durchzusetzen. Darüber hinaus würde durch die fehlende Veröffentlichung durch den Bundestagspräsidenten die durch Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG gebotene Öffentlichkeit des Rechenschaftsberichts insgesamt vereitelt. Bei verfassungskonformer Auslegung der Norm kann der Bundestagspräsident daher von der Ausnahme keinen Gebrauch machen, er hat jeden Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen.⁶

b) Berichtigung von Rechenschaftsberichten und Veröffentlichung

Ergänzende Vorschriften über die Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten enthalten § 23a Abs. 5 und 6 PartG sowie § 23b Abs. 3 PartG. Nach § 23a Abs. 5 PartG hat eine Partei, in deren Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben enthalten sind, die im Rahmen des Prüfverfahrens durch den Bundestagspräsidenten festgestellt wurden, ihren Rechenschaftsbericht zu berichtigen und nach Entscheidung des Präsidenten des Deutschen Bundestages teilweise oder ganz neu abzugeben. Unterhalb einer Bagatellgrenze kann die Berichtigung im Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr vorgenommen werden. Berichtigte Rechenschaftsberichte sind gem. § 23a Abs. 6 PartG ganz oder teilweise als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen. Damit wird die Publikationspflicht für Rechenschaftsberichte der Parteien auch auf nachträglich berichtigte Rechenschaftsberichte ausgeweitet.

Darüber hinaus trifft § 23b Abs. 1 PartG eine Regelung für den Fall, dass eine Partei selbst, unabhängig vom Prüfverfahren beim Bundestagspräsidenten, Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht eingereichten Rechenschaftsbericht bemerkt. In diesem Fall hat sie die

⁵ BT-Drs. 14/8778, S. 18; zustimmend *Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2008, § 23 Rn. 17.

⁶ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23 Rn. 34; in diese Richtung auch *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 23 Rn. 37.

Unrichtigkeiten unverzüglich dem Bundestagspräsidenten schriftlich anzuzeigen. Indem § 23b Abs. 3 die entsprechende Anwendung von § 23a Abs. 5 und 6 PartG anordnet, normiert er auch für die Fälle der Selbstanzeige eine Pflicht zur vollständigen oder teilweisen Neuabgabe des Rechenschaftsberichts sowie zur Veröffentlichung der Korrekturen.⁷

c) Ad-hoc-Veröffentlichung von Spenden

Neben diese Pflicht zur Einreichung und Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten, die gem. § 24 Abs. 4 Nr. 3, 4 PartG, § 25 Abs. 3 S. 1 PartG auch bestimmte Informationen über Spenden enthalten müssen, tritt die selbständige Veröffentlichungspflicht nach § 25 Abs. 3 S. 2, 3 PartG. Nach dieser Vorschrift sind Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50 000 Euro übersteigen, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen und von ihm unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen. Diese Bestimmung hat den Zweck, insbesondere im Wahlkampf für eine zeitnahe Publizität von Großspenden zu sorgen, um dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot so zur praktischen Wirksamkeit zu verhelfen.⁸ Systematisch verdeutlicht sie einmal mehr, dass mit der „Verteilung“ als Bundestagsdrucksache zwingend eine Bekanntgabe an die Öffentlichkeit verbunden sein soll.

d) Bericht des Bundestagspräsidenten über die Parteienfinanzen

Als letzte selbständige Veröffentlichungspflicht normiert § 23 Abs. 4 PartG schließlich die Pflicht des Bundestagspräsidenten, dem Bundestag alle zwei Jahre über die Entwicklung der Parteienfinanzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht zu erstatten sowie vergleichende jährliche Kurzübersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Parteien zu erstellen. Auch diese Berichte sind als Bundestagsdrucksache zu verteilen. Auch wenn originärer Adressat dieser Berichte der Bundestag ist, ist durch die Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache der Zugang der allgemeinen Öffentlichkeit gesichert. Neben einer Evaluationsfunktion für den Bundestag hat die Berichtspflicht insofern auch eine Öffentlichkeitsfunktion: Erst durch die Zusammenfassung der Rechen-

⁷ *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 23b Rn. 30; *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23b Rn. 18.

⁸ *v. Arnim*, DVBl. 2002, 1065 (1068); *Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2008, § 25 Rn. 53; *Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 25 Rn. 145; *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 25 Rn. 93.

schaftsberichte werden diese einer breiteren Öffentlichkeit inhaltlich zugänglich. Die Berichte sollen die Rechenschaftsberichte daher in einer auch für den Laien verständlichen Form aufbereiten. Dadurch wird die formelle Öffentlichkeit der Rechenschaftslegung auch materiell abgesichert.⁹

2. Sonstiges Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten im Rahmen des PartG

Die Maßnahmen des Bundestagspräsidenten nach den §§ 23 ff. PartG stellen sich daher in ihrer Gesamtheit als die Instrumente dar, mithilfe derer das aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG folgende Transparenzgebot der Parteifinzen praktisch durchgesetzt werden soll. Sie werden ergänzt durch weitere Verwaltungsaufgaben des Bundestagspräsidenten zum einen im Hinblick auf die Prüfung des Rechenschaftsberichts (a), zum zweiten in Bezug auf die nach § 31b f. PartG zu verhängenden Sanktionen (b), sowie schließlich im Hinblick auf die Regeln zur staatlichen Parteienteilfinanzierung (c).

a) Prüfung der Rechenschaftsberichte, § 23a PartG

Gem. § 23a Abs. 1 PartG prüft der Bundestagspräsident die Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit. Ihn trifft daher die objektive Rechtspflicht, eine entsprechende Prüfung vorzunehmen.¹⁰ Damit dient auch die Prüfung durch den Bundestagspräsidenten der Sicherstellung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG.¹¹

Ergeben sich bei der Prüfung durch den Bundestagspräsidenten konkrete Anhaltspunkte für eine Unrichtigkeit im Rechenschaftsbericht, hat dieser gem. § 23a Abs. 2 PartG der betroffenen Partei Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Fordert er eine solche Stellungnahme an, besteht für die Partei die Pflicht, eine entsprechende Äußerung abzugeben.¹² Entsprechende Stellungnahmen gelangen zu den Akten des Bundespräsidenten, werden aber nicht als solche veröffentlicht. Der Veröffentlichungspflicht unterliegt insofern allein die ggf. aufgrund des Prüfverfahrens zu erfolgende Berichtigung des Rechenschaftsberichts. Darüber hinaus be-

⁹ Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2008, § 23 Rn. 22; Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 25 Rn. 145; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 209; Lenski, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23 Rn. 38.

¹⁰ Lenski, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23a PartG Rn. 1; im Ergebnis auch Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2008, § 23a Rn. 10.

¹¹ Lenski, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23a PartG Rn. 2.

¹² Lenski, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23a PartG Rn. 14.

stimmt § 23a Abs. 7 PartG, dass die im Rahmen des Prüfverfahrens gewonnenen Erkenntnisse, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen, nicht veröffentlicht oder anderen staatlichen Stellen der Bundesrepublik Deutschland zugeleitet werden dürfen, sondern vom Bundestagspräsidenten nach Beendigung der Prüfung unverzüglich zu vernichten sind.

Die Vorschrift soll dem Schutz der Parteien vor staatlicher Ausforschung dienen.¹³ Sie hat den Zweck, die Parteien vor der Weiterverwendung sogenannter „Zufallsfunde“ durch staatliche oder sonstige Stellen zu schützen,¹⁴ bietet aber ausweislich der Gesetzesbegründung auch jenseits dieser Zufallsfunde einen „umfassenden Rundum-Schutz“,¹⁵ da sich das Informationsweitergabeverbot auf alle im Verfahren nach § 23a PartG gewonnenen Erkenntnisse erstrecken soll.¹⁶ Sofern die Informationen somit nicht in den Rechenschaftsbericht einfließen und in dieser Form publiziert werden, dürfen sie durch den Bundestagspräsidenten weder veröffentlicht noch sonst weitergegeben werden.

b) Sanktionen aus §§ 31b f. PartG

Neben die Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten tritt die Sanktionierung von Verstößen gegen die Pflicht zur ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung sowie gegen die besonderen Bestimmungen zur Annahme von Spenden. Die §§ 31b f. PartG normieren insofern als verwaltungsrechtliche Sanktionsnormen mit präventiver Zielrichtung¹⁷ bestimmte Befugnisse des Bundestagspräsidenten zur Verhängung von Strafzahlungen, durch welche Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht sowie die rechtswidrige Annahme und die rechtswidrige Nichtveröffentlichung von Spenden sanktioniert werden kann.

Während die Sanktionen, die vom Bundestagspräsidenten nach § 31b PartG verhängt werden können, ausschließlich auf die öffentliche Rechenschaftslegung nach § 23 PartG bezogen sind und ihrer effektiven Durchsetzung jedenfalls im Hinblick auf die Richtigkeit der in den Rechenschaftsberichten gemachten Angaben dienen,¹⁸ dienen die Sanktionen nach § 31c PartG zum einen der Durchsetzung der Spendenannahmeverbots nach § 25 Abs. 2 PartG, zum ande-

¹³ BT-Drs. 14/8778, S. 19; *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 23a Rn. 62.

¹⁴ *Lenz*, NVwZ 2002, 769 (774); *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23a PartG Rn. 35.

¹⁵ *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 23a Rn. 62.

¹⁶ BT-Drs. 14/8778, S. 19.

¹⁷ *Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 582; *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 32 b Rn 1; *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 31b PartG Rn. 1.

¹⁸ *Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2008, Vor §§ 31a ff., Rn. 5; *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 31b Rn 1.

ren der Sanktionierung von Verstößen gegen die Spendenpublikationspflicht im Rechenschaftsbericht nach § 25 Abs. 3 S. 1 PartG.¹⁹

Damit stehen alle Sanktionsmechanismen der §§ 31b, 31c PartG mit Ausnahme der Sanktionierung des Spendenannahmeverbots aus § 25 Abs. 2 PartG in § 31c PartG in unmittelbarem Zusammenhang mit der Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung und den damit korrespondierenden Prüf- und Veröffentlichungspflichten des Bundestagspräsidenten. Vor dem Erlass einer Sanktionsmaßnahme muss in den Fällen des § 31b PartG daher zwingend ein Nachprüfverfahren nach § 23a PartG stattgefunden haben,²⁰ für das dann wiederum die Datenschutzvorschrift des § 23a Abs. 7 PartG Anwendung findet. Bei Sanktionsmaßnahmen nach § 31c PartG, d.h. bei Verstößen gegen das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 2 PartG oder der Spendenpublikationspflichten nach § 25 Abs. 3 S. 1 PartG, ist die Durchführung eines Prüfverfahrens nach § 23a PartG hingegen nicht tatbestandliche Voraussetzung für eine Sanktionierung. Insofern kann die Sanktionierung auch aufgrund einer Selbstanzeige der Partei erfolgen, sofern diese nicht gem. § 23 b Abs. 2 PartG sanktionsbefreiend wirkt.²¹

Unabhängig davon, ob ein Prüfverfahren nach § 23a PartG obligatorisch für die Verhängung der Sanktionen ist oder nicht, stehen alle Sanktionen jedenfalls in engstem Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der Parteien. Dies gilt unmittelbar für die Sanktionierung der Abgabe unrichtiger bzw. in Bezug auf veröffentlichungspflichtige Spenden unvollständige Rechenschaftsberichte, folgt aber zwingend auch für die Verstöße gegen die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG. Diese haben zwar einen eigenen normativen Gehalt auch jenseits der Publikationspflicht der Parteien und dienen neben der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Transparenzvorgaben²² auch anderen Zielen, etwa der Sicherung der Staatsfreiheit der Parteien (und als Teilbereich dessen der Sicherstellung der Grenzen staatlicher Parteienfinanzierung) sowie der Gewährleistung der innerparteilichen demokratischen Binnenstruktur,²³ und damit besonderen verfassungsrechtlichen Zielen. Trotzdem sind mit Verstößen gegen die Spendenannahmeverbote immer auch Verstöße gegen die Pflicht zur Abgabe eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts verbunden, da sich Spenden, die verbotenerweise angenom-

¹⁹ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 31c Rn. 2, 5; *Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 31c Rn 1.

²⁰ *Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2008, § 31b Rn. 2; *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 31b Rn. 3.

²¹ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 31c Rn. 9.

²² Vgl. statt vieler *Klein*, NJW 2000, 1441 (1443).

²³ *Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2008, § 25 Rn. 20 f.; *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 25 Rn. 31; *Morlok*, NJW 2000, 761 (764); *Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 25 Rn 47; vgl. auch *Lenski*, DÖV 2014, 585 ff.

men wurden, schlicht nicht rechtmäßigerweise als Einnahmen im Rechenschaftsbericht verbuchen lassen.²⁴ Aus diesem Grund erstreckt sich auch die in § 23b Abs. 2 PartG unter der Überschrift „Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht“ normierte Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige eben nicht nur auf Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts i.S.d. § 31b PartG, sondern auch auf Verstöße gegen das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 PartG, die in § 31c PartG sanktioniert werden.²⁵

c) Verwaltungsaufgaben im Rahmen der staatlichen Parteienteilfinanzierung

Neben diesen Aufgaben der Rechenschaftsprüfung und Sanktionierung kommt dem Bundestagspräsidenten nach den §§ 19 ff. PartG schließlich die Aufgabe zu, die Mittel der staatlichen Parteienteilfinanzierung zu berechnen, festzusetzen und, soweit es sich um Beträge handelt, die aus Haushaltsmitteln des Bundes ausgekehrt werden, auch auszuzahlen. Auch in diesem Rahmen übt er eine Verwaltungstätigkeit aus.²⁶

Diese Aufgabe, die in ihrer Funktion selbständig neben den Maßnahmen im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht steht, beruht ihrerseits nicht auf verfassungsrechtlichen Vorgaben. Auch wenn insofern seit dem Jahr 1992 durch das Bundesverfassungsgericht (unter ausdrücklicher Aufgabe der vorherigen Rechtsprechung) ausdrücklich anerkannt ist, dass eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien verfassungsrechtlich zulässig ist,²⁷ ist diese doch keineswegs als solche auch verfassungsrechtlich geboten. Der Gesetzgeber ist vielmehr frei in der Entscheidung, ob er entsprechende Zahlungen gesetzlich vorsehen will oder nicht. Entscheidet er sich jedoch für eine – direkte oder indirekte – staatliche Parteienfinanzierung, so erfasst das verfassungsrechtliche Gebot zur Rechenschaftslegung auch die Einnahmen aus staatlicher Finanzierung, die so ebenfalls einem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot unterliegen.²⁸

Nicht nur aufgrund dieses verfassungsrechtlichen Zusammenhangs, sondern auch aufgrund der konkret gewählten Bemessung der staatlichen Teilmittel sind Rechenschaftslegung und staatliche Finanzierung daher aufs Engste miteinander verknüpft. Hinsichtlich der verfassungsrechtlich gebotenen Transparenz wird diese Verknüpfung an § 24 Abs. 4 Nr. 8 PartG

²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.12.2014 - Aktenzeichen OVG 3 B 16.13, BeckRS 2015, 41944; *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23b Rn. 15; vgl. auch BVerwG, NVwZ 2013, 1276 (1278).

²⁵ BVerwG, NVwZ 2013, 1276 (1284 f.).

²⁶ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 19a Rn. 1; *Morlok*, Nomos – Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, PartG, 2. Aufl. 2013, § 19 Rn 4.

²⁷ BVerfGE 85, 264 (285 ff.).

²⁸ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, Vor §§ 18 ff. PartG, Rn. 12.

sichtbar. Danach sind in der Einnahmenrechnung des Rechenschaftsberichts die staatlichen Mittel separat auszuweisen. Anzugeben ist dabei zwingend der durch den Bundestagspräsidenten gem. § 19a Abs. 1 S. 1 PartG festgesetzte Betrag.²⁹ Festsetzung durch den Bundestagspräsidenten und Transparenz durch den Rechenschaftsbericht sind somit unmittelbar aufeinander bezogen. Durch den Rechenschaftsbericht wird somit zugleich das Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten im Hinblick auf die Mittelfestsetzung der staatlichen Teilfinanzierung transparent.³⁰

Im Hinblick auf die konkrete Bemessung der staatlichen Teilfinanzierung folgt die Verknüpfung mit der Rechenschaftslegung der Parteien aus § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3, Abs. 5 PartG sowie § 19a Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 PartG. So ist ein ordnungsgemäßer Rechenschaftsbericht nicht nur überhaupt Voraussetzung für die Festsetzung staatlicher Mittel. Soweit nicht der Wählerstimmenanteil, sondern der Zuwendungsanteil an der staatlichen Teilfinanzierung betroffen ist, ergibt sich auch die Höhe des den Parteien zustehenden Finanzierungsbetrags unmittelbar aus dem Gesetz in Verbindung mit dem eingereichten Rechenschaftsbericht. Gleiches gilt für die sogenannte relative Obergrenze nach § 18 Abs. 5 S. 1 PartG. Die Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten bei der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung erschöpft sich daher im Wesentlichen darin, die Parteieigenschaft, das ordnungsgemäße Einreichen eines Rechenschaftsberichts sowie den erforderlichen Mindesterfolg bei vergangenen Wahlen festzustellen,³¹ und sodann in einer einfachen Rechenoperation aus den amtlich durch die zuständigen Landeswahlleiter festgestellten Wahlergebnissen sowie den Angaben der geprüften Rechenschaftsberichte den der Partei zustehenden Betrag zu ermitteln.

3. Zwischenergebnis

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Verwaltungsmaßnahmen des Bundestagspräsidenten nach dem PartG in ihrer Gesamtheit einen intensiven Bezug zur öffentlichen Rechenschaftslegung der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und deren Ausgestaltung in den §§ 23 ff. PartG aufweisen. Dabei ist zwar nicht das gesamte Verwaltungshandeln gerade auf die Entgegennahme und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte sowie der begleitenden Informationsmaßnahmen gerichtet. Alle vom Bundestagspräsidenten vorzunehmenden Verwal-

²⁹ BVerwG, NVwZ-RR 2013, 441 (443).

³⁰ BVerwG, NVwZ-RR 2013, 441 (445).

³¹ Zu diesen Tatbestandsvoraussetzungen vgl. nur *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, Vor § 18 PartG, Rn. 25 ff.

tungshandlungen nach dem PartG sind jedoch mit der öffentlichen Rechenschaftslegung verknüpft.

II. §§ 23 ff. PartG als Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen

Die §§ 23 ff. PartG treffen damit umfassende Regeln, in welcher Form die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte sowie die ad-hoc-Meldungen von Spenden der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Dabei ist diese Form der Veröffentlichung auf vielfältige Weise mit den anderen vom Bundestagspräsidenten im Rahmen des Parteiengesetzes vorzunehmenden Verwaltungstätigkeiten verknüpft. Damit diese Regelungen nach § 1 Abs. 3 IFG auch dem allgemeinen Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG vorgehen, müsste es sich dabei zunächst um Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen handeln.³² Dieses Merkmal ist grundsätzlich weit zu verstehen und erfasst alle Regelungen, mit denen einem bestimmten oder aber einem unbestimmten Kreis von Personen die Möglichkeit der Kenntnisnahme von amtlichen Informationen gewährt wird.³³ Nicht erfasst sind hingegen etwa Vorschriften des Datenschutzrechts, die gerade nicht den Zugang zu Informationen gewähren, sondern umgekehrt die Weitergabe von Daten durch öffentliche Stellen beschränken,³⁴ oder Vorschriften über den Zugang zu Informationen, die nicht Stellen der Verwaltung des Bundes adressieren, sondern etwa Private oder aber Akteure aus dem rein parlamentarischen Bereich.³⁵

1. Keine Unterscheidung zwischen Transparenzregeln und Zugangsregeln

Bei der Frage, ob eine Regelung über den Zugang zu amtlichen Informationen vorliegt, kommt es auf die Art des jeweils gewährten Zugangs nicht an.³⁶ Entscheidend ist vielmehr allein das Ob der Zugänglichkeit der amtlichen Informationen. Aus diesem Grund ist auch im Hinblick auf § 1 Abs. 3 IFG nicht etwa zwischen objektiven Transparenzregelungen, die keine vorrangigen Regelungen zum IFG darstellen, und bereichsspezifischen, speziellen Zugangsregelungen zu unterscheiden, die eine Sperrwirkung entfalten. Wenn die Bundesbeauf-

³² VG Berlin, Urteil vom 06. November 2014 – 2 K 201.13 –, juris-Rn. 21.

³³ In diesem Sinne verstehen etwa auch *Martini/Damm*, DVBl. 2013, 1 (3), *dies.*, NJW 2014, 130 (135), das Geodatenzugangsgesetz als Spezialregelung zum IFG.

³⁴ VG Berlin, Urteil vom 11. April 2013, Az. 2 K 145.11, juris-Rn. 75; *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 297.

³⁵ BVerwG, NVwZ 2011, 235 (236); NVwZ 2012, 251 (251).

³⁶ *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 297.

trage für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hingegen in ihrem 4. Tätigkeitsbericht mithilfe dieser Unterscheidung die Vorschriften des Parteiengesetzes als objektive Transparenzregeln einordnet und deshalb ihre Spezialität gegenüber dem IFG verneint,³⁷ so überzeugt dieser Ansatz nicht. Diese Unterscheidung findet weder im Wortlaut noch in der Systematik der Vorschrift eine Stütze und wird zu Recht auch von der Rechtsprechung nicht verwandt.

Bereits dem Wortlaut lässt sich eine Differenzierung zwischen Transparenzregeln und speziellen Zugangsregeln nicht entnehmen. Der Begriff der Transparenz ist dem IFG als solchem ebenso fremd wie derjenige der besonderen Zugangsregeln, so dass schon insofern die entsprechende Differenzierung keine normative Stütze hat. Auch im allgemeinen juristischen Sprachgebrauch spiegelt sich diese Unterscheidung nicht wider, wie insbesondere am Landestransparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz³⁸ deutlich wird. Ziel dieses Gesetzes ist es nach § 1, den Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen zu gewähren, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern. Transparenzregeln und Informationszugang schließen sich nach diesem Begriffsverständnis also gerade nicht aus, sondern Informationszugangsrechte dienen gerade der Herstellung von Transparenz. Auch das Hamburgische Transparenzgesetz³⁹ gewährt nach § 1 Abs. 2 ausdrücklich einen Informationszugangsanspruch, unterscheidet also gerade nicht zwischen Transparenz und Informationszugang. Vielmehr sind die Transparenzpflichten hier ausweislich der Gesetzesbegründung ausdrücklich als Weiterentwicklung des Informationszugangsanspruchs konzipiert.⁴⁰ Schließlich nennt die Gesetzesbegründung zum IFG selbst die Herstellung von Transparenz ausdrücklich als Ziel des Gesetzes,⁴¹ so dass Transparenz und Informationszugang hier keineswegs als divergent, sondern vielmehr als kongruent konzipiert werden.

Darüber hinaus spricht auch die Systematik des Gesetzes gegen die vorgeschlagene Unterscheidung. So regelt § 11 IFG besondere Publikationspflichten zum Zwecke der Informationsfreiheit, mit denen bestimmte Pläne und Verzeichnisse „allgemein zugänglich“ gemacht werden sollen. Damit wird die Veröffentlichung dieser Informationen gerade als Herstellung des Informationszugangs begriffen. Auch die Regelung in § 9 Abs. 3 IFG, nach der ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden kann, ein Anspruch also nicht besteht, wenn der Antragsteller sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen

³⁷ Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 59.

³⁸ Landestransparenzgesetz v. 27.1.2015, GVBl. 2015, 383.

³⁹ Hamburgisches Transparenzgesetz v. 19.6.2012, HmbGVBl. 2012, 271.

⁴⁰ Bürgerschafts-Drs. 20/4466, S. 12.

⁴¹ BT-Drs. 15/4493, S. 6, 13.

Quellen beschaffen kann, zeigt an, dass innerhalb des IFG eine für die Allgemeinheit verfügbare Veröffentlichung von Informationen und der individuelle Zugang zu diesen Informationen gleichwertig sind. Dabei kann auch nicht aus der Natur der Regelung als reiner Ermessensvorschrift, nicht hingegen als zwingenden Ausschlussgrund für den Informationszugang, geschlossen werden, dass die Gewährung individuellen Informationszugangs durch die Behörde und die Herstellung allgemeiner Zugänglichkeit durch die Behörde qualitativ etwas anderes wären.⁴² § 9 Abs. 3 IFG erfasst nämlich nicht nur die Fälle, in denen die Behörde selbst die allgemeine Zugänglichkeit hergestellt hat, sondern ist vielmehr gerade auf die Konstellationen ausgerichtet, in denen die allgemeine Zugänglichkeit durch Dritte hergestellt wurde.⁴³

Vor allen Dingen aber ist die Unterscheidung auch aus teleologischen Gründen nicht überzeugend. Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes ist es ausweislich der Gesetzesbegründung, durch den Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten zu schaffen, so dass das Informationsfreiheitsgesetz vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung dienen soll.⁴⁴ Im Vordergrund der gesetzlichen Regelung stehen daher die Kontrollierbarkeit der öffentlichen Verwaltung sowie die dadurch gestärkte Möglichkeit zur politischen Partizipation des Bürgers.⁴⁵ Diese Möglichkeiten werden aber sogar erweitert, wenn die Behörde von sich aus mit Informationen an die Öffentlichkeit tritt und auf diese Weise Transparenz herstellt, statt nur auf Antrag eines interessierten Bürgers tätig zu werden. Ein Alternativverhältnis zwischen objektiver Transparenz und subjektivem Zugangsanspruch würde dem gesetzlichen Zweck daher in keiner Weise gerecht.

Wenn hingegen *Schoch* die Unterscheidung der Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit dennoch gerade im Hinblick auf das Verhältnis zum Parteiengesetz ohne jede Begründung übernimmt,⁴⁶ so bleibt schon seine dogmatische Einordnung dieser Differenzierung unklar. Denn er thematisiert diese gerade nicht im Hinblick auf die Frage, ob eine Vorschrift über den Zugang zu amtlichen Informationen vorliegt, sondern im Rahmen seiner Erörterungen über Anspruchskonkurrenzen zum Fachrecht. Darüber hinaus setzt er sich damit in Wi-

⁴² In diese Richtung aber wohl jedenfalls im Bereich des UIG *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 358.

⁴³ BT-Drs. 15/4493, S. 16; *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 9 Rn. 46 ff.; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel* (Hrsg.), IFG, 2006, § 9 Rn. 7.

⁴⁴ BT-Drs. 15/4493, S. 6.

⁴⁵ *Rossi*, IFG, 2006, Einleitung, Rn. 25.

⁴⁶ *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 361, in diese Richtung auch seine Argumentation im Hinblick auf den Zugang zu Geodaten, ebda, Rn. 358.

derspruch zu seiner eigenen Argumentation, da er an anderer Stelle betont, dass eine „Regelung über den Zugang zu amtlichen Informationen“ unabhängig davon besteht, in welcher Form der Informationszugang verschafft wird.⁴⁷ Da bei einer allgemein zugänglichen Publikation gerade jedermann Zugang zu den betroffenen Informationen hat,⁴⁸ muss vielmehr auch bei objektiven Veröffentlichungspflichten eine Regelung über den Zugang zu amtlichen Informationen vorliegen, da das Ziel, dem Bürger eine Möglichkeit der Informationsverschaffung zu geben, in gleicher Weise erreicht wird.

2. Zugangsregeln bei Bestimmungen über öffentliche Zugänglichkeit

Vor diesem Hintergrund sind Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen alle Bestimmungen, mit denen dem Einzelnen eine Möglichkeit verschafft wird, Kenntnis von amtlichen Informationen zu erlangen, unabhängig davon, ob dieser Zugang auf individuellen Antrag erfolgt oder durch die Publikation der entsprechenden Daten erreicht wird. In diesem Sinne hat auch das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass Geschäftsordnungsvorschriften, welche die Unterrichtung des Bundestages durch den Petitionsausschuss regeln, Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen sind und nur deshalb nicht nach § 1 Abs. 3 IFG die Anwendung des IFG ausschließen, weil sie den Petitionsausschuss des Bundestages und damit eine nicht nach dem IFG informationspflichtige Stelle adressieren.⁴⁹ Auch das Verwaltungsgericht Berlin vertritt in ähnlicher Weise die Auffassung, dass die Publikationspflichten nach den §§ 44a, 44b AbgG i. V. m. den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, die allein die Veröffentlichung bestimmter Angaben der Abgeordneten im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages und im Internet betreffen, abschließende, den Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG ausschließende Regeln sind.⁵⁰ Auch die Vorschriften der §§ 23 ff. PartG stellen somit Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen dar.

III. §§ 23 ff. PartG als speziellere Vorschriften

Vor diesem Hintergrund stellt sich allein die Frage, ob das Regelungsgefüge der §§ 23 ff. PartG auch ein System speziellerer Vorschriften gegenüber dem IFG darstellt. Maßgeblich für

⁴⁷ Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 297.

⁴⁸ Dies ausdrücklich hervorhebend Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 9 Rn. 40.

⁴⁹ BVerwG, NVwZ 2012, 251 (251).

⁵⁰ VG Berlin, BeckRS 2014, 58612.

die Beantwortung dieser Frage ist dabei der Spezialitätsmaßstab, der § 1 Abs. 3 IFG zugrunde zu legen ist. Im Ergebnis lässt sich das Verhältnis zwischen IFG und Fachrecht allein nach Systematik und Regelungsintention vor allem des Fachrechts bestimmen, wobei insbesondere auch verfassungsrechtliche Aspekte eine Rolle spielen müssen. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die Regelungen der §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen zum IFG, sofern Informationen betroffen sind, die nicht allein aus der Sphäre der Bundestagsverwaltung stammen, sondern die durch die Parteien selbst offenbart werden. In diesem Sinne geht auch das Bundesverwaltungsgericht wie selbstverständlich davon aus, dass interessierte Bürger oder auch konkurrierende Parteien die Einhaltung der relativen und absoluten Obergrenzen im Parteienrecht „in der Regel nur anhand der Angaben in den nach § 23 Abs. 2 S. 3 PartG als Bundestagsdrucksachen verteilten und als solche publizierten Rechenschaftsberichten der Parteien überprüfen“ können.⁵¹ Diese Formulierung zeigt jedenfalls indirekt, dass auch das Bundesverwaltungsgericht von einer Spezialität der §§ 23 ff. PartG vor dem IFG ausgeht.

1. Spezialitätsmaßstab des § 1 Abs. 3 IFG

Bei der Bestimmung des Spezialitätsmaßstabs stehen sich im Wesentlichen zwei Erklärungsmodelle gegenüber. Weite Teile der Literatur sowie das VG Berlin stellen dabei unter Anlehnung an die zivilrechtliche Methodenlehre auf ein Konzept der „verdrängenden Spezialität“ ab, während das Bundesverwaltungsgericht überzeugenderweise die Regelungskonzeption des Fachgesetzes im Hinblick auf Sinn und Zweck eines weitergehenden Informationsausschlusses zum Maßstab macht.

a) Konzept der „verdrängenden Spezialität“

Das Konzept, das teilweise als „verdrängende Spezialität“ bezeichnet wird,⁵² wurde in der später auch durch das Verwaltungsgericht Berlin tradierten Form wohl das erste Mal in einem Aufsatz aus dem Jahr 2004 unter Zugrundelegung der zivilrechtlich fundierten Methodenlehre von *Larenz* entwickelt. Danach liegt Spezialität im Bereich des IFG „nur vor, wenn eine Norm alle Tatbestandsmerkmale einer anderen sowie mindestens ein weiteres Tatbestandsmerkmal enthält, so dass alle Anwendungsfälle der spezielleren Norm zugleich unter den Tat-

⁵¹ BVerwG, NVwZ-RR 2013, 441 (445).

⁵² *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel* (Hrsg.), IFG, 2006, § 1 Rn. 114 ff. unter Verweis auf das Innenministerium NRW; *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 290.

bestand der allgemeineren fallen, aber nicht umgekehrt. Zu einer Verdrängung der allgemeineren Norm kommt es zwingend nur dann, wenn die Rechtsfolgen der Normen sich gegenseitig „logisch“ ausschließen. Grund hierfür ist, dass die speziellere Vorschrift sonst überflüssig wäre. Können die Rechtsfolgen nebeneinander bestehen, so ist anhand einer systematischen und teleologischen Auslegung zu klären, ob die Rechtsfolge der spezielleren Norm die der allgemeineren ergänzt oder modifiziert, oder aber an ihre Stelle treten soll.“⁵³ Diese Ansicht griffen im Nachgang einige Stimmen in der Literatur,⁵⁴ in einer vereinzelt Entscheidung das VG Koblenz⁵⁵ sowie in ständiger Rechtsprechung das VG Berlin auf.⁵⁶

Dabei ist der Rückgriff auf die anhand des Zivilrechts entwickelte Methodenlehre von *Larenz* hier schon im Ansatz nur eingeschränkt überzeugend, da die entsprechenden Aussagen anhand privatrechtlicher Normen entwickelt wurden, die Tatbestands- und Rechtsfolgenseite von Regelungen über Rechtsverhältnisse zwischen gleichgeordneten Privaten betreffen. Ob diese Aussagen in jedem Fall auch für Rechtsnormen bzw. Normkomplexe⁵⁷ zur Regelung einer Über/Unterordnungsbeziehung im verwaltungsrechtlichen Verhältnis vom Staat zum Bürger greifen, erscheint insofern jedenfalls nicht evident. Dass sie jedenfalls bei der Ermittlung des Vorrangverhältnisses von spezialgesetzlichen Regeln zum IFG nicht vollumfänglich passend ist, zeigt sich bei genauer Analyse des Ansatzes. Zwingende Voraussetzung für ein Spezialitätsverhältnis soll insofern stets sein, dass eine Norm alle Tatbestandsmerkmale einer anderen sowie mindestens ein weiteres Tatbestandsmerkmal enthält. Darüber hinaus sind zwei Konstellationen zu unterscheiden. Im ersten Fall schließen sich die Rechtsfolgen der Normen gegenseitig „logisch“ aus. In diesem Fall soll stets ein Fall verdrängender Spezialität vorliegen. Im zweiten Fall liegt ein solches logisches Ausschlussverhältnis nicht vor. In dieser Konstellation ist anhand einer systematischen und teleologischen Auslegung zu klären, ob die Rechtsfolge der spezielleren Norm die der allgemeineren ergänzt oder modifiziert, oder aber an ihre Stelle treten soll.

⁵³ *Raabe/Helle-Meyer*, NVwZ 2004, 641 (643), unter Verweis auf *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 1994, S. 267 f.

⁵⁴ *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 290 ff.; *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel* (Hrsg.), IFG, 2006, § 1 Rn. 114 ff.; unklar *Just/Sailer*, DVBl 2010, 428 (420 f.).

⁵⁵ VG Koblenz, BeckRS 2013, 52464.

⁵⁶ VG Berlin, Urteil vom 06. November 2014, Az. 2 K 201.13, juris-Rn. 21; VG Berlin, NVwZ-RR 2010, 339 (340); VG Berlin, Urteil vom 11. April 2013, Az. VG 2 K 145.11, juris-Rn. 75.

⁵⁷ Auf diese Besonderheit der Konkurrenz ganzer Normkomplexe, die sich mit der Formel von *Larenz* nicht bewältigen lässt, macht insofern auch das öffentlich-rechtlich inspirierte von *Reimer*, Methodenlehre, 2016, Rn. 210 ff., aufmerksam.

Schon die erste Voraussetzung, dass die Norm alle Tatbestandsmerkmale einer anderen sowie mindestens ein weiteres Tatbestandsmerkmal enthalten muss, ist bei einem voraussetzungslos gewährleisteten Anspruch wie dem Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG wenig aussagekräftig. Im strengen Sinne enthält § 1 Abs. 1 IFG nämlich gerade überhaupt keine Tatbestandsvoraussetzung für den Informationszugangsanspruch, sondern benennt lediglich den Anspruchsinhalt (den Zugang zu amtlichen Informationen) sowie den Anspruchsgegner (die näher bezeichneten informationspflichtigen Stellen). Zur Abgrenzung gegenüber anderen Normen eignet sich dieses Kriterium somit nicht. Das entsprechende Problem wird klarer und eindeutiger durch die in § 1 Abs. 3 IFG getroffene Regelung selbst bearbeitet, die bestimmt, dass nur solche Vorschriften dem § 1 Abs. 1 IFG vorgehen, die Bestimmungen über den Zugang zu amtlichen Informationen treffen.

Darüber hinaus sind auch die beiden auf dieser Voraussetzung aufbauenden Alternativen für die Anwendung auf § 1 Abs. 3 IFG wenig geeignet. Insofern wird es strukturell kaum vorkommen, dass sich die Rechtsfolgen zweier Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen jemals logisch ausschließen. Der Ansatz ist vielmehr ersichtlich auf typische zivilrechtliche Rechtsverhältnisse zwischen einer überschaubaren Anzahl von Personen auf Gleichordnungsebene zugeschnitten und erfasst damit etwa – um das bei *Larenz* verwandte Beispiel aufzugreifen – Fälle, in denen eine allgemeine Vorschrift für Mietverhältnisse über Räume eine kürzere Kündigungsfrist normiert als eine spezielle Vorschrift für Mietverhältnisse über Wohnräume.⁵⁸ Ein solches logisches Ausschlussverhältnis wird im Verwaltungsrecht kaum jemals vorliegen, weil die hier kennzeichnenden Befugnis-, Eingriffs- oder Anspruchsnormen für und gegen jedermann in der Regel gerade kein abschließendes und die Rechtsverhältnisse zweier oder mehrerer Personen ausschließlich regelndes Normgerüst bilden. So liegt es auch im Hinblick auf den Informationszugangsanspruch aus § 1 Abs. 1 IFG und andere Ansprüche aus dem Fachrecht. Eine Norm, deren Rechtsfolge sich in diesem engen Sinne im Verhältnis zur Rechtsfolge des § 1 Abs. 1 IFG ausschließen würde, läge entweder vor, wenn die Norm ausdrücklich den Informationszugang gerade nach dem IFG ausschließen würde. Um den Vorrang einer solchen Vorschrift zu begründen, bedürfte es jedoch noch nicht einmal des Rückgriffs auf § 1 Abs. 3 IFG; dieser würde sich vielmehr unmittelbar aus dem *lex posterior*-Grundsatz ergeben. Oder aber ein logischer Widerspruch würde sich ergeben, wenn eine Norm insgesamt die Veröffentlichung bestimmter Informationen untersagen würde. In diesem Fall handelt es sich bei der Vorschrift aber gerade nicht um eine Regelung über den

⁵⁸ *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 1995, S. 256.

Zugang zu amtlichen Informationen, die der Kollisionsregel des § 1 Abs. 3 IFG unterfällt, sondern um eine Datenschutzvorschrift, die innerhalb ihres spezifischen Anwendungsbereichs nach allgemeinen Grundsätzen jenseits des § 1 Abs. 3 IFG ohnehin Vorrang vor den Informationszugangsanspruch aus § 1 Abs. 1 IFG haben muss.

Im Hinblick auf die Spezialitätsregel des § 1 Abs. 3 IFG kann insofern allein der letzte Teil der unter dem Stichwort der „verdrängenden Spezialität“ verwandten Formel von Relevanz sein: die Frage, ob nach systematischer und teleologischer Auslegung die Rechtsfolge der spezielleren Norm die der allgemeineren ergänzt oder modifiziert, oder aber an ihre Stelle treten soll. In dieser Reduktion stimmt die Formel aus der Literatur, die auch vom VG Berlin verwandt wird, aber genau mit dem vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Maßstab überein, der nach der Konzeption einer Vorschrift als abschließende Regelung fragt.

b) Konzeption als abschließende Regelung

Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet vor diesem Hintergrund auf eine Abgrenzung über identische Tatbestandsmerkmale oder logische Ausschließlichkeit von Rechtsfolgen. Es stellt vielmehr auf zwei Kriterien ab: Zunächst kann nur eine solche Norm „Sperrwirkung [...] entfalten, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat.“⁵⁹ Diese allgemeine Voraussetzung muss jedoch noch ergänzt werden, da mit ihr „die Voraussetzungen für den Nachrang des Informationsfreiheitsgesetzes [...] nicht abschließend umschrieben [werden]. Wenn und soweit die Bestimmung des § 1 Abs. 3 IFG dem Fachrecht Geltung verschaffen will, bedarf es des Weiteren der Prüfung, ob sich die spezialgesetzliche Bestimmung als abschließend versteht.“⁶⁰

Auch das OVG Münster folgt einem entsprechenden Ansatz, der vor allen Dingen auf den telos der fachgesetzlichen Bestimmung abstellt und dabei konkrete Merkmale der Auslegung benennt. Danach sind „Konkurrenzfragen in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. Um die Bestimmung des Verhältnisses verschiedener Informationszugangsrechte untereinander vornehmen zu können, müssen vor allem deren jeweilige Regelungsmaterien berücksichtigt werden. Eine Vorrangigkeit im Sinne einer Ausschließlichkeit ist nur dort anzunehmen, wo die jeweiligen Rechte die gleichen Anliegen verfolgen und/oder

⁵⁹ BVerwG, BVwZ 2012, 251 (251); NVwZ 2013, 431 (434).

⁶⁰ BVerwG, NVwZ 2013, 431 (434).

identische Zielgruppen erfassen. Eine Regelung in einer anderen Rechtsvorschrift i.S.v. § 1 Abs. 3 IFG liegt daher nur dann vor, wenn ihr Anwendungsbereich in sachlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Informationen, die der Rechtsvorschrift unterfallen, und/oder in persönlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Personen, auf welche die Rechtsvorschrift Anwendung findet, beschränkt ist. Wenn spezialgesetzliche Regelungen für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist deshalb im Einzelfall zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG bindend sind. Das ist anzunehmen, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwiderlaufen würde.“⁶¹

Da das vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellte Kriterium des identischen sachlichen Regelungsgegenstandes schon in dem Merkmal der „Regelung über den Zugang zu amtlichen Informationen“ aufgeht, kommt es daher im Ergebnis nur darauf an, ob die fachgesetzliche Vorschrift sich nach Sinn und Zweck, insbesondere auch im Hinblick auf den Schutzzweck des Fachgesetzes, als spezialgesetzliche Vorschrift versteht. Damit deckt sich dieser Ansatz inhaltlich mit demjenigen der „verdrängenden Spezialität“, sofern man ihn von seinem für das Verwaltungsrecht nicht passenden zivilrechtsmethodischen Ballast befreit.

c) Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist daher für die Frage, ob eine fachgesetzliche Regelung eine speziellere Vorschrift ist, die den Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG verdrängt, allein eine systematische und teleologische Auslegung der Vorschriften maßgeblich. Mithilfe dieser Auslegung ist zu ermitteln, ob die Spezialvorschrift die allgemeinen Regeln des IFG verdrängen soll oder nicht. Wie das OVG Münster zutreffend ausführt ist dabei insbesondere zu berücksichtigen, welche Schutzinteressen das Fachgesetz verfolgt, wenn es den Informationszugang sachlich oder persönlich beschränkt.

2. § 23a Abs. 7 PartG als abschließende Spezialregelung zur Informationsaufbewahrung

Wendet man diesen Spezialitätsmaßstab an, so ist zunächst zu untersuchen, in welcher Weise § 23a Abs. 7 PartG eine Spezialregelung zum IFG darstellt. Diese Vorschrift stellt zunächst

⁶¹ OVG Münster, DVBl. 2012, 365 (370); entsprechend bereits OVG Münster, NZI 2008, 699 (700);

eine spezifische Regelung allein für solche Daten dar, die im Rahmen des Prüfverfahrens nach § 23a PartG erlangt wurden und nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen. Über andere Daten trifft die Vorschrift keinerlei normative Aussage.

Der Regelungsgehalt im Hinblick auf diese „Zufallsfunde“ liegt nun in erster Linie darin, dass die Norm Vorschriften über die Aufbewahrung der Informationen macht. Da die Daten nach Beendigung der Prüfung unverzüglich vernichtet werden müssen, könnte ein Anspruch auf Informationszugang ohnehin nur in dem Zeitraum geltend gemacht werden, in dem das Prüfverfahren selbst noch läuft, da nur in diesem Zeitraum überhaupt die Daten vorhanden sind bzw. vorhanden sein dürfen. Genau für diesen Zeitraum normiert § 23a Abs. 7 S. 1 PartG aber die Regelung, dass die Daten nicht veröffentlicht, d.h. nicht an Personen außerhalb staatlicher Stellen herausgegeben werden dürfen. Damit stellt § 23a Abs. 7 PartG insgesamt eine Datenschutzregelung dar, die den Zugang zu „Zufallsfunden“ im Rahmen des Prüfverfahrens nach § 23a PartG zwar verbindlich ausschließt, im Übrigen aber keine Rückschlüsse auf das Verhältnis der §§ 23 ff. PartG zum Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG zulässt.

3. §§ 23 ff. PartG als abschließende Spezialregelungen zur Informationsherausgabe

Damit bleibt für die Frage der Spezialität der Vorschriften der §§ 23 ff. PartG gegenüber dem IFG der Gesamtzusammenhang der Regelungen entscheidend, für den vor allem durch systematische und teleologische Auslegung zu ermitteln ist, ob die Vorschriften des Parteiengesetzes abschließende Regelungen über den Zugang zu Informationen darstellen. Im Ergebnis ist dies jedenfalls für diejenigen amtlichen Informationen, die Daten über die politischen Parteien enthalten, zu bejahen. Dies folgt sowohl aus der Auslegung der Vorschriften des IFG selbst nach dessen Sinn und Zweck als auch durch verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf Art. 21 GG sowie Art. 2 Abs. 1 GG. Damit entspricht die Situation der Veröffentlichungspflichten nach den §§ 23 ff. PartG derjenigen der Publizitätsregeln der §§ 44 a, 44 b AbgG, für die das VG Berlin entschieden hat, dass es sich um ein abgeschlossenes Regelungssystem handelt, das keinen Raum lässt und lassen soll für die Anwendung „systemfremder“ Vorschriften, wie denjenigen des Informationsfreiheitsgesetzes.⁶²

⁶² VG Berlin, BeckRS 2014, 58612.

a) Sinn und Zweck des IFG

Bereits aus Sinn und Zweck des IFG selbst ergibt sich, dass der Zugang zu Informationen über politische Parteien, die beim Bundestagspräsidenten aufgrund seiner Verwaltungstätigkeit vorhanden sind, nicht ohne weiteres Gegenstand des Informationszugangsanspruchs sein soll. Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes ist es nämlich, wie bereits dargelegt, durch den Zugang zu Information und die Transparenz behördlicher Entscheidungen eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten zu schaffen, um vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung zu dienen.⁶³ Diesem Ziel kann aber ein Zugang zu Informationen über die Parteien nicht dienen, da Parteien gerade nicht Teil des Staates sind, so dass der Zugang zu Informationen über ihr Handeln auch nicht der Kontrolle staatlichen Handelns dienen kann.

Art. 21 GG verankert den verfassungsrechtlichen Status der Parteien und normiert ihre Aufgabe, an der politische Willensbildung des Volkes teilzuhaben. Damit legt das Grundgesetz zugleich das Gebot der Staatsfreiheit der Parteien fest. Politische Parteien sind nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen und üben keine Staatsgewalt aus.⁶⁴ Eine staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien und ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit sind vielmehr verfassungsrechtlich zwingend ausgeschlossen.⁶⁵

Darüber hinaus sind sie auch von staatlichem Einfluss freizuhalten. Diese verfassungsrechtliche Notwendigkeit fußt unmittelbar im demokratischen Gebot der Willensbildung „von unten nach oben“.⁶⁶ Wenn die politischen Parteien an diesem freien gesellschaftlichen Willensbildungsprozess teilhaben, so kann er nur demokratischen Grundsätzen genügen, wenn die Parteien selbst im Grundsatz staatsfrei sind. Anderenfalls würden die Parteien zum Instrument, um einen Willensbildungsprozess „von oben nach unten“ zu initialisieren. Vor diesem Hintergrund verlangt das Gebot der Staatsfreiheit der Parteien eine weitestgehende Unabhängigkeit der Parteien, die sich nicht nur auf inhaltliche, sondern auch auf organisatorische Aspekte erstreckt. Parteien müssen sich daher „ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren. Die Parteien müssen nicht nur politisch,

⁶³ BT-Drs. 15/4493, S. 6.

⁶⁴ BVerfGE 136, 9 (41). Lediglich für den Sonderfall des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der sich gerade außerhalb der hierarchischen Staatsverwaltung bewegt, nimmt das Bundesverfassungsgericht bei funktionaler Betrachtungsweise eine „Staatsnähe“ der Parteien an. Dieser Sonderaspekt ist jedoch gerade nicht auf den Normalfall übertragbar, in dem die Parteien dem Staat in Gestalt der Bundestagsverwaltung gegenüberstehen.

⁶⁵ BVerfGE 73, 40 (66); Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: 01/2012, Art. 21 Rn. 261.

⁶⁶ Lenski, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 18 PartG Rn.4 f.

sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben.“⁶⁷

Vor diesem Hintergrund der strikten Trennung von Staat und Parteien wird daher selbst von der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie von *Schoch* zu Recht betont, dass Parteien nach dem IFG nicht anspruchspflichtig sind, selbst also keinerlei Informationen nach § 1 Abs. 1 IFG an Dritte herausgeben müssen.⁶⁸ Wenn der Einzelne aber gerade keinen Anspruch gegen politische Parteien auf Zugang zu ihren Daten nach dem IFG hat und das IFG dementsprechend auch keinerlei Regelungen zum Schutz ihrer Daten enthält, kann nicht über den Umweg des Informationszugangs beim Bundestagspräsidenten eine unbeschränkte Zugänglichkeit jedenfalls eines Teils der Daten von Parteien durchgesetzt werden.

Vor allen Dingen würde aber ein solcher Zugang zu Informationen der Parteien auch mit der Zielrichtung des IFG in keiner Weise übereinstimmen, da auf diese Weise gerade keine Transparenz des staatlichen Bereichs hergestellt, sondern vielmehr eine Möglichkeit zur Ausforschung des gesellschaftlichen Bereichs geschaffen würde. Ergebnis wäre damit also gerade nicht – oder doch allenfalls mittelbar – eine stärkere Transparenz behördlicher Tätigkeit, sondern eine verstärkte Transparenz des (vor allem finanziellen) Innenlebens der Parteien als gesellschaftlicher Akteure. Genau dieses Ziel wird aber gerade nicht durch das IFG verfolgt, sondern vielmehr verfassungsrechtlich durch Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG normiert und einfachgesetzlich – abschließend – durch die §§ 23 ff. PartG ausgestaltet.

b) Verfassungskonforme Auslegung

Darüber hinaus gebietet auch eine verfassungskonforme Auslegung des IFG, die §§ 23 ff. PartG als vorrangige Rechtsvorschriften im Hinblick auf den Zugang zu Informationen über politische Parteien, die beim Bundestagspräsidenten aufgrund seiner Verwaltungstätigkeit vorhanden sind, zu begreifen. Sowohl aus der Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG als auch aus dem auch auf politische Parteien anwendbaren Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG folgt insofern die Notwendigkeit, die §§ 23 ff. PartG jedenfalls

⁶⁷ BVerfGE 85, 264 (287), unter Verweis auf BVerfGE 20, 56 (101).

⁶⁸ *Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 100; *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 108.

solange als vorrangige Spezialregelungen i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG anzusehen, wie das IFG selbst keinerlei Regelungen über den Schutz von Daten politischer Parteien enthält.

aa) Parteienfreiheit und Chancengleichheit, Art. 21 Abs. 1 GG

Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG normiert die Gründungsfreiheit der Parteien. In dieser Gewährleistung allein in Bezug auf die Entstehung politischer Parteien erschöpft sich jedoch die normative Aussage der Vorschrift nicht. Als komplementäre Freiheit, die nach Sinne und Zweck des Art. 21 GG von der verfassungsrechtlichen Gewährleistung mit umfasst sein muss, gehört auch die Betätigungsfreiheit der Parteien, die als umfassender Freiheitsschutz konzipiert ist.⁶⁹ In diesem Freiheitsschutz notwendigerweise enthalten ist immer auch ein Element des Geheimnisschutzes. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil zutreffend festgestellt hat, setzt die individuelle Selbstbestimmung insofern immer auch die Selbstbestimmung über die Verbreitung von Informationen über die eigene Person voraus: „Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden.“⁷⁰

Diese Form von Selbstbestimmung über die Weitergabe von Informationen muss notwendigerweise auch Teil der Parteienfreiheit sein. Auch Parteien sind in ihrer Betätigung vor allem im Hinblick auf die Kommunikation nach außen beschränkt, wenn sie nicht abschätzen können, in welcher Form die Informationen, die sie an den Bundestagspräsidenten übermittelt haben und übermitteln mussten, später von Dritten abgefragt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Ganz in diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass es eine mit der Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG unvereinbare Ausforschung interner Vorgänge einer Partei darstellt, wenn allein aufgrund intensiver rechtspolitischer Diskussion ein Untersuchungsausschuss des Bundestages Informationen über das Ver-

⁶⁹ BVerfGE 111, 382 (409); BVerfG, NVwZ 2002, 467; NJW 2002, 2227 (2227); *Grimm*, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 14 Rn. 33; *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 30; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 107.

⁷⁰ BVerfGE 65, 1 (43).

mögen einer Partei zwangsweise erhebt, ohne dass die Ermittlungen das verfassungsrechtliche Transparenzgebot durch Rechnungslegung oder einen Gesetzesverstoß betreffen.⁷¹

Wenn diese Grenze schon für staatliches Handeln durch einen Untersuchungsausschuss, der nach Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG Beweise grundsätzlich in öffentlicher Verhandlung erhebt, gegeben ist, muss Entsprechendes erst recht gelten, wenn nicht der Staat selbst die Parteien ausforscht, sondern Dritten den voraussetzungslosen Zugang zu Informationen über Parteien gewährt, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten gesammelt wurden. Insofern ist besonders zu beachten, dass die Parteienfreiheit auch die ungehinderte Teilnahme am Wettbewerb im Parteiensektor, mithin die Wettbewerbsfreiheit der Parteien, umfasst.⁷² Dieser Aspekt der Wettbewerbsfreiheit ist maßgeblich durch das Gebot der Chancengleichheit geprägt: Diese Chancengleichheit der Konkurrenten im Wettbewerb ist wegen der Ausgestaltung der Demokratie als Wettbewerbsordnung strikt zu verstehen und auch auf die mittelbaren Auswirkungen einer rechtlichen Regel zu erstrecken.⁷³ In diesem Sinne schützt der Grundsatz der Chancengleichheit in Verbindung mit der Gewährleistung der Parteienfreiheit aus Art. 21 GG die Parteien nicht nur vor tatsächlichen oder rechtlichen Ungleichbehandlungen durch staatliche Organe, sondern auch vor Verfälschungen des Parteienwettbewerbs durch solche staatlichen Einwirkungen, die bei rein formaler Betrachtungsweise unterschiedslos alle Parteien betreffen.⁷⁴

Genau um eine solche mittelbare Verzerrung des Wettbewerbs handelt es sich jedoch, wenn Informationen der Parteien Dritten selektiv zugänglich gemacht werden und so zum Mittel im politischen Wettkampf nutzbar gemacht werden können. Damit schafft der Staat nämlich die Voraussetzungen für eine selektive und damit möglicherweise verzerrende Nutzung von Informationen im Parteienwettbewerb. Insofern ist es etwa zulässig, wenn auf gesetzlicher Grundlage durch die öffentliche Hand zutreffende, sachliche Informationen über alle Parteien veröffentlicht werden.⁷⁵ Genau eine solche, alle Parteien gleichermaßen betreffende Publizität würde durch eine Anwendung des § 1 Abs. 1 IFG auf die beim Bundestagspräsidenten über politische Parteien vorhandene Informationen aber gerade nicht hergestellt. Vielmehr läge es

⁷¹ BVerfGE 105, 197 (229).

⁷² *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 411; *Ipsen*, in Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 32; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 107; *Jülich*, Chancengleichheit der Parteien, 1967, S. 72; *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 119; VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (736 f.); a.A. *Gusy*, in: Stein/Denninger/Hoffmann-Riem (Hrsg.), AK-GG, 2001, Art. 21 Rn. 84.

⁷³ *Morlok*, NVwZ 2005, 157 (159); VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (736).

⁷⁴ VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (736).

⁷⁵ VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (737).

allein im Belieben der Anspruchsteller, über welche Parteien sie Informationen abfragen und in welchem Umfang und welcher Weise sie diese Daten der Öffentlichkeit zugänglich machen. Damit würde durch staatliches Handeln eine Verzerrung des Parteienwettbewerbs ermöglicht, die in dieser Form ohne nähere gesetzliche Ausgestaltung mit Art. 21 Abs. 1 GG nicht vereinbar wäre.

Insofern lassen sich auf den politischen Wettbewerb der Parteien dieselben Maßstäbe übertragen, die für den wirtschaftlichen Wettbewerb gelten und aufgrund derer ein unmittelbar aus Art. 12 GG ableitbarer Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anerkannt wird.⁷⁶ Durch die – auch mittelbare – Offenlegung von solchen Informationen kann die Ausschließlichkeit der Nutzung des betroffenen Wissens für den eigenen Erwerb im Rahmen beruflicher Betätigung am Markt beeinträchtigt werden, so dass bei einer staatlichen Maßnahme, die auf eine solche Offenlegung gerichtet ist, der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berührt ist.⁷⁷ Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden dabei alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.⁷⁸

Gleiches muss auch für den politischen Wettbewerb unter den Parteien gelten, der zwar nicht nach denselben Regeln wie ein Wirtschaftswettbewerb ausgetragen wird, im Hinblick auf den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien sowie das demokratische Gebot der Willensbildung von unten nach oben jedoch sogar noch strengeren Regeln unterliegen muss. Dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 6 S. 2 IFG ausdrücklich anerkannt wird, eine entsprechende Regelung für „politische Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ der Parteien im Gesetz fehlt, kann insofern nur dahin gedeutet werden, dass die §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen zum IFG zu verstehen sind, so dass ein Konflikt der Geheimhaltungsinteressen der Parteien mit dem Informationszugangsanspruch aus § 1 Abs. 1 IFG, der gesetzlich auszutarieren wäre, von vorneherein nicht entstehen kann.

⁷⁶ BVerfG, JZ 2015, 84 (91); BVerfG, NVwZ 2011, 94 (103 f.); OVG Münster, NVwZ 2009, 1510 (1512); Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 Rn. 8; Breuer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 172 Rn. 38; Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (578).

⁷⁷ BVerfG, NVwZ 2006, 1041 (1042); BVerfG, NVwZ 2011, 94 (103 f.).

⁷⁸ BVerfG, NVwZ 2011, 94 (103 f.).

bb) Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG

Neben der Berücksichtigung von Art. 21 GG gebietet auch eine verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG, die §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen gegenüber § 1 Abs. 1 IFG im Hinblick auf Informationen über politische Parteien anzusehen. Dieses Recht ist auch im vorliegenden Kontext relevant, da sich auch Parteien auf Grundrechte berufen können. Sie sind Träger aller Grundrechte, die gemäß Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind.⁷⁹

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet wird, schützt die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.⁸⁰ Abwehrrechtlich folgt daraus der grundrechtliche Schutz des Einzelnen vor der unbegrenzten Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten.⁸¹

Werden Informationen über eine Person, die außerhalb der öffentlichen Verwaltung steht, über das IFG Dritten zugänglich gemacht, liegt darin ein Eingriff in dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das IFG trägt diesem Konflikt mit dem Ziel der einfachgesetzlichen Informationszugangsfreiheit Rechnung, indem es in § 5 besondere Regelungen über den Schutz personenbezogener Daten trifft. § 5 Abs. 1 S. 1 IFG bestimmt insofern, dass Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden darf, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. In Übereinstimmung mit der Legaldefinition im Bundes-Datenschutzgesetz werden unter personenbezogenen Daten hier jedoch nur Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person verstanden.⁸² Daten von juristischen Personen oder sonstigen Personen-

⁷⁹ BVerfGE 121, 30 (56); 84, 290 (299); *Grimm*, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 14 Rn. 30; *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 45; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: 01/2012, Art. 21 Rn. 186; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 34, 144.

⁸⁰ BVerfGE 65, 1 (43); 78, 77 (84 ff.); *Simitis*, NJW 1984, 398 (399); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 2 I Rn. 79; *Jarass*, in: Erichsen/Kollhossler/Welp (Hrsg.), Recht der Persönlichkeit, 1996, S. 89 (94); *Kunig*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 2 I Rn. 38.

⁸¹ BVerfGE 65, 1 (43); 67, 100 (143); 77, 1 (46).

⁸² BVerwG NVwZ 2015, 669 (670); OVG Berlin, NVwZ-RR 2015, 126 (128); *Debus*, NJW 2015, 981 (982); *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 22 f.; *Rossi*, IFG, 2006, § 5 Rn. 7.

vereinigungen, wie etwa auch Parteien, fallen daher nicht unter den besonderen Schutz des § 5 IFG.⁸³

Auch wenn das einfache Recht an dieser Stelle eine Einschränkung vornimmt, ist der persönliche Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung jedoch nicht auf natürliche Personen beschränkt. Zwar können sich juristische Personen nicht gem. Art. 19 Abs. 3 GG auf die in Art. 1 Abs. 1 GG verankerte Menschenwürde berufen, da diese ihrem Wesen nach gerade ausschließlich auf natürliche Personen anwendbar ist. Da die Menschenwürdegarantie jedoch den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht originär eröffnet, sondern allein im Sinne einer „Interpretationsrichtlinie“ schutzbereichsverstärkend wirkt,⁸⁴ bleibt insofern die Möglichkeit, ein allein auf Art. 2 Abs. 1 GG gestütztes Recht auf informationelle Selbstbestimmung unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische Personen anzuwenden. Zu Recht hat insofern das Bundesverfassungsgericht⁸⁵ unter weitestgehender Zustimmung in der Literatur⁸⁶ festgestellt, dass eine solche Übertragung dem Wesen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entspricht. Staatliche informationelle Maßnahmen können insofern Gefährdungen oder Verletzungen der grundrechtlich geschützten Freiheit auch bei juristischen Personen herbeiführen und einschüchternd auf die Ausübung von Grundrechten wirken, so dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – unter Berücksichtigung der spezifischen Schutzinteressen der jeweils betroffenen juristischen Personen und damit im Einzelfall nötiger Abstufungen des Schutzniveaus – auch auf diese anwendbar ist.⁸⁷

Wenn aber das Recht auf informationelle Selbstbestimmung allgemein auf juristische Personen Anwendung findet, so kann für politische Parteien nicht anderes gelten. Da das IFG jedoch keinerlei Vorschriften über die Berücksichtigung dieses Grundrechts der politischen Parteien enthält, sondern Daten juristischer Personen allein in § 6 S. 2 IFG für wirtschaftlich tätige juristische Personen schützt, kann daraus wiederum nur folgen, dass ein entsprechender Konflikt mit den Grundrechten der Parteien hier schon deshalb nicht entstehen kann, weil das

⁸³ Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 23.

⁸⁴ Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 2 Rn. 63; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 2 I Rn. 69; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 2 Abs. 1 Rn. 15.

⁸⁵ BVerfGE 118, 168 (202 ff.).

⁸⁶ Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 2 I Rn. 86, Art. 19 III Rn. 38; Wollenschläger, VerwArch 102 (2011), 20 (45 f.); Lorenz, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 6/2012, Art. 2 Abs. 1 Rn. 385; Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 199 Rn. 86; Sachs, in: ders. (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 19 Rn. 70.

⁸⁷ BVerfGE 118, 168 (203 f.); unter Verweis auf BVerfGE 113, 29 (46).

IFG auf den Zugang zu Informationen über die politischen Parteien, die beim Bundestagspräsidenten vorhanden sind, keine Anwendung findet. Denn auch wenn der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht absolut ist und es verfassungsrechtlich zulässig sein kann, der Öffentlichkeit weitergehenden Zugang zu Daten der Parteien zu verschaffen, als dies in den §§ 23 ff. PartG zur Zeit vorgesehen ist, bedürfte es dafür jedenfalls einer gesetzgeberischen Entscheidung, die in Grundzügen einen Ausgleich zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den Grundrechten der Parteien vornimmt.⁸⁸ Ohne entsprechende gesetzgeberische Entscheidung muss es somit bei den spezifischen Transparenzregeln der §§ 23 ff. PartG bleiben, die insofern als abschließend zu verstehen sind.

4. Zwischenergebnis

Im Ergebnis sind § 1 Abs. 3 IFG und die §§ 23 ff. PartG daher so auszulegen, dass die Vorschriften des Parteiengesetzes über die öffentliche Rechenschaftslegung sowie die anderen Formen der Veröffentlichungspflichten der politischen Parteien dem Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG vorgehen. Soweit beim Bundestagspräsidenten im Rahmen seiner Verwaltungstätigkeit nach dem Parteiengesetz amtliche Informationen anfallen, die Daten über politische Parteien enthalten, unterliegen diese Informationen nicht dem Informationszugang nach dem IFG.

C. Gesamtergebnis

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Vorschriften der §§ 23 ff. PartG abschließende Spezialregeln i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG darstellen, die den allgemeinen Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG ausschließen. Sofern beim Bundestagspräsidenten im Rahmen seiner Verwaltungstätigkeit nach dem Parteiengesetz Daten anfallen, die Informationen über politische Parteien enthalten, können diese nicht Gegenstand eines Informationszugangsanspruchs nach § 1 Abs. 1 IFG sein.

⁸⁸ Vgl. zur Bedeutung des Gesetzesvorbehalts für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch BVerfG, NJW 2015, 1506 (1508 f.).