

Transparenz durch die Hintertür?

– **Zugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zu amtlichen Aufzeichnungen der Bundestagsverwaltung im Zusammenhang mit dem Verifikationsverfahren nach § 23a PartG** –

Dr. Sören Lehmann, Dipl. Finanzwirt (FH)¹

Ein im Januar 2017 ergangenes Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin hat den Betreibern der Website „www.Abgeordnetenwatch.de“ einen umfassenden Zugang zu den Aufzeichnungen der Bundestagsverwaltung über die Prüfung der Rechenschaftsberichte politischer Parteien auf Basis des Informationsfreiheitsgesetzes zuerkannt. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Rechenschaft politischer Parteien sind bisher nicht sehr tiefgehend erforscht. Die Entscheidung gibt Anlass dazu, die Stellung von Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG im Gefüge des Grundgesetzes zu beleuchten und auf mögliche Friktionen zwischen den §§ 23 ff. PartG und dem System des IFG hinzuweisen.

Die Zweite Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin hat am 26. Januar 2017 entschieden, dass die Verwaltung des Deutschen Bundestages dem Verein Parlamentwatch e.V., besser bekannt unter seinem Internetauftritt „Abgeordnetenwatch.de“, Zugang zu den dort vorhandenen Korrespondenzen, Vermerken, Notizen, Dienstanweisungen oder sonstigen amtlichen Aufzeichnungen, die im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten 2013 sowie den Parteispenden 2013 der Parteien CDU, CSU, SPD, Grüne, Linke und FDP stehen und die bis zum 23. September 2015 gefertigt wurden, einschließlich der Rechenschaftsberichtsakten für das Jahr 2013 in anonymisierter Form zu verschaffen hat².

Dieser so technisch erscheinende Urteilstenor zeitigt erhebliche Folgen: Eine Privatperson hat hier – soweit ersichtlich – erstmals auf Basis von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG³ einen tiefen Einblick in die Überprüfungs-tätigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages erstritten. Im Folgenden soll die Entscheidung kurz vorgestellt und dann einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Sie lässt mit dem Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung einen relevanten verfassungsrechtlichen Ge-

sichtspunkt vollkommen unberücksichtigt und könnte auch aus der Perspektive der Rechtsanwendung unerwünschte Nebenwirkungen entfalten.

I. Sachverhalt und Rechtsansichten

Die beklagte Bundestagsverwaltung lehnte einen auf das Informationsfreiheitsgesetz gestützten Antrag des Klägers auf Zugang zu den das Rechenschaftsjahr 2013 betreffenden Verifikationsunterlagen mit der Begründung ab, das Parteiengesetz verdränge spezialgesetzlich dessen Anwendungsbereich. Da das Informationsfreiheitsgesetz darüber hinaus ohnehin nur einen Zugang zu tatsächlich vorliegenden Informationen gewährleiste und gesonderte Aufzeichnungen und Vermerke im Rahmen des Verifikationsverfahrens nicht anfielen, sei auch aus diesem Grunde ein Anspruch nicht gegeben.

Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies die Beklagte zurück. Zur Begründung führte sie ergänzend aus, der besondere Grundrechtsschutz der politischen Parteien und der aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleitete Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien geböten die Annahme einer Sperrwirkung des Parteiengesetzes. Die Parteien hätten – ebenso wie die mit ihnen in Verbindung stehenden Dritten – einen Anspruch auf Wahrung der Vertraulichkeit und auf Datenschutz. Weiterhin werde durch eine Preisgabe der begehrten Informationen das Vertrauensverhältnis zwischen der Beklagten und den Parteien gestört, weil die bisherige Praxis eine enge und vertrauliche Abstimmung zu den sich bei konkreten Einzelfragen ergebenden laufenden Rechenschaftspflichten vorsehe.

Der Kläger war der Ansicht, die §§ 23 ff. PartG stellten keine das IFG verdrängende Rechtsmaterie dar. Nur § 23a Abs. 7 PartG, der eine bereichsspezifische Geheimhaltung von im Verifikationsverfahren erlangten Kenntnissen anordne, sei ein solcher spezialgesetzlicher Ausschluss. Da § 23a Abs. 7 PartG aber nur solche Erkenntnisse erfasse, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst beträfen, ergäbe sich aus der Vorschrift kein Ausschluss für den Zugang zu den begehrten Informationen.

Die Beklagte ergänzte ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren dahingehend, dass auch die Chancengleichheit der politischen Parteien die Versagung eines Informationsanspruchs gebiete. Eine verfassungskonforme Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes führe zu diesem Ergebnis. Werde ein über die Gewährleistungen des Parteiengesetzes hinausgehender Informationszugang ermöglicht, sei die Gleichheit der Parteien wegen einer Möglichkeit

¹ Der Autor ist Rechtsanwalt in Düsseldorf.

² VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris. Die Parallelentscheidung v. 26.1.2017, 2 K 292.16, ist bisher unveröffentlicht.

³ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) i.d.F. des Gesetzes v. 7.8.2013, BGBl I, S. 3154.

zur Ausforschung interner Vorgänge gefährdet. Ein selektiver Informationsbezug ermögliche eine selektive Veröffentlichung von Daten durch Private, so dass staatsseitig eine gleichmäßig alle Parteien treffende Publikation von Rechenschaftsdaten nicht mehr sichergestellt sei. Entsprechend dem in § 6 IFG genannten Ausschlussgrund für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse müsse auch der politische Wettbewerb der Parteien vor Beeinträchtigungen geschützt werden. Auch die Parteienfreiheit und das den Parteien zuteilwerdende Recht auf informationelle Selbstbestimmung geböten die Annahme eines Vorrangverhältnisses des Parteiengesetzes gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz, solange nicht das Informationsfreiheitsgesetz selbst die privaten Daten der politischen Parteien schütze.

II. Die Entscheidung des Gerichts

Das Verwaltungsgericht bejahte einen Anspruch des Klägers aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG auf Zugang zu den das Verifikationsverfahren nach § 23a PartG betreffenden Informationen.

Die §§ 23 ff. PartG seien keine vorrangig zu beachtenden Informationszugangsvorschriften im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG. Als solche seien nur Vorschriften anzusehen, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hätten und die als abschließend zu verstehen seien⁴.

Das Informationsfreiheitsgesetz betreffe unmittelbar nur das Handeln der öffentlichen Verwaltung. Es verfolge insbesondere das Ziel, Verwaltungstransparenz herzustellen und dadurch die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten, die Förderung demokratischer Meinungs- und Willensbildung und eine Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns herbeizuführen⁵. Insoweit stehe dem Einzelnen ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen zu.

Die §§ 23 ff. PartG verfolgten demgegenüber einen vollkommen anderen Zweck. Die Veröffentlichungspflichten nach § 23 Abs. 2 S. 2 und 5, Abs. 4 PartG regelten allein eine verpflichtende Unterrichtung des Bundestages und der Öffentlichkeit über Einzelheiten der Parteifinzen. Der Bürger könne hieraus kein subjektives Recht auf einen Zugang zu Verifikationsunterlagen ableiten.

⁴ Unter Zitierung von BVerwG, Urteil v. 3.11.2011, 7 C 4.11, NVwZ 2012, 251; Urteil v. 15.11.2012, 7 C 1.12, NVwZ 2013, 431, 434.

⁵ Unter Zitierung von BT-Drs. 15/4493, S. 6; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 9.

Zwar könnten auch behördliche Veröffentlichungspflichten im Einzelfall Spezialgesetze im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG darstellen. Jedoch verfolgten die §§ 23 ff. PartG eine vollkommen andere Zielsetzung als das Informationsfreiheitsgesetz. Die in § 23 PartG geregelte antragsunabhängige, verpflichtende Offenlegung von Parteifinzen realisiere die verfassungsrechtliche Pflicht der Parteien, ihre Finanzen offenzulegen. Dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG liege die Erwägung zugrunde, dass die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von Personen oder Organisationen erheblich beeinflusst werden könne, die den Parteien in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellten. Derartige Verflechtungen und drohende Abhängigkeitsverhältnisse sollten mithilfe der Publikation offengelegt werden. Dem Wähler solle eine Überprüfung solcher Zusammenhänge und ein Abgleich der Programmatik der politischen Parteien mit der Wirklichkeit ermöglicht werden. Zugleich werde hierdurch ein Schutz der innerparteilichen Demokratie bewirkt und die Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb sichergestellt⁶.

§ 23a Abs. 7 PartG stelle nicht eine Bereichsausnahme im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG dar, sondern sei vielmehr ein Ausschlussgrund im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG. Die Vorschrift betreffe im Rahmen des Verifikationsverfahrens gemachte Zufallsfunde. Zwar sei insoweit ein Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG ausgeschlossen, jedoch betreffe dies gerade nicht die übrigen rechnungslegungsbezogenen Unterlagen, welche im Verifikationsverfahren anfielen.

Entgegen der Ansicht der Beklagten sei dem Parteiengesetz auch nicht solange ein Vorrang vor den Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes einzuräumen, bis dieses selbst das Grundrecht der Parteien auf informationelle Selbstbestimmung und den Grundsatz der politischen Chancengleichheit zugunsten der Parteien regle. Diese Rechtspositionen der Parteien seien nicht geeignet, den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG insgesamt zu sperren. Vielmehr bedürfe, wenn sich im Einzelfall eine zugunsten der Parteien schutzwürdige Fallkonstellation zeige, die nicht von § 23a Abs. 7 PartG berührt sei, das Informationsfreiheitsgesetz selbst einer verfassungskonformen Auslegung, soweit dann nicht bereits durch unmittelbare Anwendung von §§ 5 oder 6 IFG verfassungskonforme Ergebnisse zu erzielen seien. Derartige Konstellationen seien mit Blick auf die Anordnung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG aber eher eine Ausnahme denn die Regel.

⁶ Unter Zitierung von BVerfGE 24, 300 (356); BVerfGE 111, 54 (83).

III. Stellungnahme

„Abgeordnetenwatch“ hat über die bloße Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten hinaus den Zugang zu den Prüfunterlagen des Bundestagspräsidiums erstritten. Bei unbefangener Betrachtungsweise mag hierin ein erheblicher Zugewinn an Rechenschaftstransparenz liegen. Auf den zweiten Blick ergeben sich sowohl hinsichtlich des rechtlichen Befundes des Verwaltungsgerichts Berlin als auch mit Blick auf die praktischen Konsequenzen der Entscheidung gewisse Bedenken.

Das Gericht beschränkt sich auf eine – am Vorbringen der Beklagten orientierte – knappe Abgrenzung der Rechtspositionen der politischen Parteien. Ob der verfassungsrechtliche Befund so eindeutig ist, wie es die Ausführungen des Gerichts vermuten lassen, ist zumindest fraglich. Zunächst sollen im Folgenden kurz die zur Untersuchung dieser Frage heranzuziehenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe dargestellt werden. In diese Ausgangsüberlegungen wird sodann der Befund des Gerichts eingeordnet.

1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Die für eine Untersuchung des Komplexes maßgeblichen verfassungsrechtlichen Positionen sind insbesondere das sich aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ergebende Transparenzprinzip mit seinen Bezügen zum Demokratieprinzip und zu den Wahlgrundsätzen, das Informationsgrundrecht, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Parteien und der mit diesen kontrahierenden Dritten und aus gleichheitsrechtlicher Perspektive das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung.

a) Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG als verfassungsunmittelbare Grundentscheidung

Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG steht sowohl mit dem in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzip als auch mit den Wahlgrundsätzen des Art. 38 GG in engem Zusammenhang⁷.

Das Grundgesetz geht mit Art. 20 Abs. 2 GG davon aus, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, welches diese durch Wahlen und Abstimmungen und durch Legislative, Exekutive und Judikative ausübt. Nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit – sie

⁷ Auf die vielfach betonte Verzahnung auch mit dem Grundsatz der innerparteilichen Demokratie (siehe etwa BVerfGE 85, 264 [319]; BVerfGE 111, 54 [83]) soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

bewirken eine solche Willensbildung nicht allein⁸. Die Vorschrift legt die verfassungsrechtliche Rolle der Partei als „Transmissionsriemen“ des für sich genommen diffusen Volkswillens in konkrete Handlungsvorschläge und Anschauungen fest⁹. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG schreibt den Wahlakt als maßgebliche Methode der Machtausübung durch das Volk fest. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG erfüllt in diesem Zusammenhang eine zweiseitige Funktion.

Einerseits ermöglicht die öffentliche Rechenschaft der Parteien dem Volk als Rechenschaftsadressaten eine *Kontrolle* über die Einhaltung des in der Verfassung angelegten Machtsystems: Der Bürger soll sich über Verflechtungen, welche zwischen der Partei und fremden Dritten bestehen, informieren und etwaige Abhängigkeitspotenziale erkennen, welche das über den Wahlakt und die damit einhergehende Stimmenrepräsentation gewollte Transmissionsverhältnis gefährden können¹⁰.

Andererseits unterfüttert die mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ermöglichte Information des Einzelnen *komplementär* den Wahlakt¹¹. Der Bürger kann sich ein Bild davon machen, ob die von der Partei transportierte politische Ausrichtung der Wirklichkeit und seiner eigenen politischen Präferenz entspricht¹². Durch die Informationen aus dem Rechenschaftsbericht wird es dem Bürger ermöglicht, Programmatik und Wirklichkeit des Parteihandelns abzugleichen und gegebenenfalls seine Wahlentscheidung daran auszurichten.

Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG hat – zumindest im Norm- und Wertgefüge der Verfassung¹³ – eine nicht zu unterschätzende kontrollierende und komplementäre Bedeutung für das Funktionieren der politischen Willensbil-

⁸ Betont *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 238 f. m.w.N. aus der Literatur.

⁹ Zuletzt BVerfGE 121, 30 (57) m.w.N.; siehe auch *Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 8; *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 21; anschauliche Darstellung dieser Parteifunktion etwa bei *Stein/Frank*, Staatsrecht, 21. Aufl. 2010, S. 341 f.

¹⁰ So etwa BVerfGE 85, 264 (318 f.); BVerfGE 111, 54 (83), jeweils m.w.N.

¹¹ Siehe nur BVerfGE 24, 300 (356); BVerfGE 85, 264 (319).

¹² So kann er beispielsweise über die Erläuterung des § 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG erkennen, ob eine eher dem wirtschaftsfreundlichen Spektrum nahestehende Partei auch wirklich nach dieser Ausrichtung handelt, oder vielmehr Medien unterstützt, die eine ganz andere politische Strömung bedienen.

¹³ Ob dies in der Realität auch zutrifft, kann mit guten Gründen bezweifelt werden. Viele Bürger wissen nicht um die Möglichkeit, die Rechenschaftsberichte politischer Parteien einzusehen, vgl. *Günther*, ZParl 1977, 41, 46, 50; *Kaltefleiter/Naßmacher*, ZfP 1992, 135, 141; *Düselder/Rieken/Römmele*, ZParl 1993, 179, 188; *Naßmacher*, ApuZ 16/2000, 15, 20.

dung. Er kann insbesondere wegen der engen Verzahnung mit dem Demokratieprinzip und den Wahlgrundsätzen als eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung von erheblicher Bedeutung begriffen werden.

b) Freiheitsrechtliche Implikationen

aa) Informationsgrundrecht aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG

Bemerkenswerterweise geht die Bundestagsverwaltung ausweislich des Urteilstatbestands davon aus, Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG stelle ein subjektiv-öffentliches Recht auf Informationszugang dar¹⁴. Ob man im Transparenzgebot ein subjektiv-öffentliches Recht sehen kann oder es für sich genommen vielmehr eine objektiv-rechtliche Garantie darstellt, soll an dieser Stelle nicht näher untersucht werden¹⁵. Einen subjektiv-rechtlichen Einschlag erlangt Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG nämlich jedenfalls über das in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG verankerte Recht auf ungehinderte Information aus allgemein zugänglichen Quellen¹⁶.

Die zentrale Bedeutung dieses Grundrechts für eine informierte und demokratische Öffentlichkeit ist allgemein anerkannt¹⁷. Als Quellen im Sinne der Vorschrift werden alle denkbaren Informationsträger, die Meinungen oder Tatsachen vermitteln, verstanden, unabhängig davon, ob es sich um Inhalte privater oder öffentlicher Art handelt, wobei jedoch der Informationsträger durch Willensakt oder gesetzliche Anordnung die Information auch als allgemein zugänglich bestimmen muss¹⁸. Die allgemeine Zugänglichkeit betrifft hierbei alle Quellen, die für einen Zugang der Allgemeinheit geeignet und bestimmt sind¹⁹. Das Informationsgrundrecht vermittelt dem Einzelnen ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugang in Fällen, in denen die Rechtsordnung eine im staatlichen Einflussbereich liegende Informationsquelle der öffentlichen Zugänglichkeit zuweist, der Staat diesen Zugang aber verweigert²⁰. Ein Recht auf Eröffnung neuer Informationsquellen enthält der grundsätzlich als Abwehrrecht²¹ konstruierte Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG nicht²².

¹⁴ VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris, Rn. 14.

¹⁵ Siehe dazu bereits *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470, 473.

¹⁶ Siehe für eine ausführliche Herleitung der nun folgenden Überlegungen *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470.

¹⁷ Siehe etwa BVerfGE 7, 198 (208); BVerfGE 20, 162 (174); BVerfGE 103, 44 (59).

¹⁸ BVerfGE 103, 44 (60).

¹⁹ BVerfGE 103, 44 (59 f.).

²⁰ BVerfGE 103, 44 (60).

²¹ Ausführlich etwa *Degenhardt*, in: Bonner Kommentar GG, Bd. II, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 176 f. (Juli 2017) m.w.N.

²² BVerfGE 103, 44 (59 f.).

Rechenschaftsberichte stellen Quellen im Sinne der Vorschrift dar. Die Besonderheit in diesem Kontext besteht darin, dass die allgemeine Zugänglichkeit dieser Quelle mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG verfassungsrechtlich in einer qualifizierten Art und Weise prädispositioniert ist²³. Es wird nicht nur bereits auf Verfassungsebene festgelegt, dass eine Quelle allgemein zugänglich ist, sondern auch *in welcher Art und Weise*. Damit vermittelt die Informationsfreiheit in diesem speziellen Fall eine über die bloße Zugangsdimension reichende inhaltliche Wirkrichtung²⁴.

Die Einschätzungsprärogative des Kraft Art. 21 Abs. 5 GG legitimierten Bundesgesetzgebers ist hierbei zu respektieren. Erst, wenn eine Vorenthaltung von Rechenschaftsberichten oder Rechenschaftsinhalten ein derart erhebliches Maß annimmt, dass die demokratietheoretischen Funktionszusammenhänge, in denen das Transparenzgebot steht²⁵, nicht mehr gewährleistet sind, kann der Einzelne unter Berufung auf das Informationsgrundrecht dagegen vorgehen.

Der Anspruch auf Zugang zu Informationen nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG steht auf einfachrechtlicher Ebene selbständig daneben. Er ist nicht durch das Informationsgrundrecht bedingt, sondern definiert nur gesetzlich die Öffentlichkeit von Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG²⁶. Weitergehend als Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG gewährt das Informationsfreiheitsgesetz einen zwar antragsgebundenen, aber ansonsten voraussetzungslosen Anspruch für Jedermann. Es handelt sich hierbei um ein zur Verwirklichung des Demokratieprinzips installiertes Instrument der Teilhabe an und Kontrolle der Verwal-

²³ *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470, 473; *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 119; siehe weiterhin zur Möglichkeit der Anordnung von allgemeiner Zugänglichkeit durch Verfassungsbestimmungen *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 24, Art. 109a Rn. 3.

²⁴ Die Frage, ob Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG über die bloße Zugangsdimension hinaus auch einen inhaltlichen Mindeststandard an Information schützt, ist bisher ungeklärt. Jedenfalls in Bezug auf den Zugang zu Rechenschaftsberichten wird dies kraft verfassungsunmittelbarer Anordnung (Mittelherkunft, Mittelverwendung, Vermögen) der Fall sein, da ansonsten die Rechenschaftspflicht über den inhaltlichen Weg ausgehöhlt werden könnte, *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470, 473. Zu einer Gewährung von inhaltlichen Mindeststandards aufgrund verfassungsrechtlicher Direktiven siehe auch *Wendt*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. I, 6. Aufl. 2012, Art. 5 Rn. 28; *Degenhardt*, in: Bonner Kommentar GG, Bd. II, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 179 (Juli 2017).

²⁵ S. oben, III. 1. a).

²⁶ H.M. *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor § 1 Rn. 68 ff., 81, 287 m.w.N.; a.A. etwa *Scherzberg/Solka*, in: Fluck/Fischer/Martini, IFG, Bd. I, § 3 IFG Rn. 51 ff. m.w.N.

tungstätigkeit²⁷. In Bezug auf den Zugang zu Rechenschaftsberichten selbst ist der einfachrechtliche Zugangsanspruch nicht von Relevanz. Solange sich der Antragsteller nämlich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann, kann ein Anspruch abgelehnt werden, § 9 Abs. 3 IFG. Für die Fragen, die über die bloße Kenntnisnahme der Rechenschaftsberichte hinausgehen, hat das Verwaltungsgericht zutreffend den unterschiedlichen sachlichen Regelungsgegenstand beider Rechtsmaterien herausgearbeitet²⁸. Richtig ist daher, dass die §§ 23 ff. PartG jedenfalls nicht global eine Anwendung des IFG sperren. Über die Frage, ob es andere verfassungsrechtliche Gründe gibt, die gegen den konkret zugesprochenen Informationszugang sprechen könnten, ist damit freilich noch nicht befunden.

bb) Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Ob die Parteien über die Gewährleistungen des Art. 21 GG hinaus grundrechtsfähig sind, war und ist trefflich umstritten²⁹. Die besseren Gründe sprechen sicherlich dafür. Die Parteien sind Privatrechtssubjekte³⁰ und als solche nach Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsfähig, soweit die Grundrechte ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Die Heranziehung des Art. 21 Abs. 1 GG für originär grundrechtsrelevante Fragen der Partei überfrachtet die dort enthaltenen Gewährleistungen und lässt das zumeist gegebene spezialgesetzliche Vorrangverhältnis der Grundrechte außer Betracht.

Erkennt man an, dass sich Parteien auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen können, so ist der im Einzelnen recht umstrittene Schutzbereich dieses Grundrechts³¹ durch einen Informationszugang, den der Bundestagspräsident zu den verifikationsbezogenen Unterlagen gewähren muss, ohne Weiteres eröffnet³². Das Grundrecht schützt jedenfalls das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst

die Entscheidung über Offenbarung und Preisgabe von Lebenssachverhalten im Allgemeinen und personenbezogenen Daten im Besonderen in Bezug auf den Zeitpunkt und den Adressaten des Zugangs treffen zu können³³. Ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung lässt sich zumindest dann feststellen, wenn ein gezielter, rechtsförmlicher Zwang zur Preisgabe von Daten, Sachverhalten und Unterlagen ausgeübt wird oder eine Kenntnisnahme, Verwertung und Aufzeichnung solcher Umstände stattfindet³⁴. In der Zugangsgewährung, welche die Einzelperson über § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zu den Rechenschaftsinterne der politischen Partei erhält, wird man zumindest einen mittelbaren Eingriff sehen können³⁵. Auch gegenüber Dritten, denen gegenüber zu handeln der Staat nicht final beabsichtigt, kann ein Eingriff in Grundrechtspositionen gegeben sein³⁶.

Gleiches gilt für Privatpersonen, die mit den politischen Parteien in (Geschäfts-)Verbindung stehen. Auch soweit ihre Daten im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Informationszugangs in Erscheinung treten, kann ihre informationelle Selbstbestimmung mittelbar berührt sein.

c) Gleichheitsrechtliche Implikationen

aa) Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG

Der Schutzgehalt des Rechts der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb besteht nicht darin, sämtlichen Parteien die gleichen Ausgangsbedingungen für ein Bestehen im politischen Wettbewerb zu stellen³⁷. Jedoch darf durch staatliches Handeln die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verändert oder verfälscht werden³⁸. Wegen der starken Verknüpfung des Gleichbehandlungsgebotes für die politischen Parteien mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl und mit dem Demokratieprinzip ist die politische Chancengleichheit in einem umfassenden und streng formalen Sinne zu be-

²⁷ So die Gesetzesbegründung BT-Drs. 15/4493, S. 6.

²⁸ VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris, Rn. 24 ff.

²⁹ Ausführlich *Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, § 1 Rn. 132 ff. m.w.N.

³⁰ *Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, § 1 Rn. 131; siehe auch *Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 53.

³¹ Ausführlich etwa *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. I, Art. 2 Abs. 1 Rn. 173 ff. (Juli 2001) m.w.N.

³² *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 2 Rn. 7 und 80 m.w.N., spricht insoweit plastisch von einem dreiseitigen Informationsrechtsverhältnis, welches entsprechende Schutzbedürfnisse bei den durch den Informationszugang betroffenen Dritten auslöst.

³³ Siehe etwa BVerfGE 65, 1 (43); BVerfGE 115, 320 (341).

³⁴ So etwa BVerfGE 27, 344 (351); BVerfGE 89, 69 (82); Beschluss v. 1.12.2010, 1 BvR 1572/10, BVerfGK 18, 260 (263) m.w.N.

³⁵ Den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sieht auch *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor § 1 Rn. 86, tangiert.

³⁶ Näher *Koch*, *Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen*, 2000, S. 211 ff.; *Kingreen/Poscher*, *Grundrechte Staatsrecht II*, 32. Aufl. 2016, S. 67.

³⁷ Siehe nur BVerfGE 8, 51 (67); BVerfGE 111, 54 (105).

³⁸ BVerfGE 111, 54 (105) m.w.N.

greifen³⁹. Durchbrechungen des speziellen Gleichheitssatzes bedürfen eines besonders zwingenden Grundes – gegebenenfalls in Form kollidierenden Verfassungsrechts⁴⁰. Unter Umständen ist zur Beantwortung der Frage, ob eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung gegeben ist, auch über Normgrenzen hinweg eine Gesamtschau der faktischen Folgen anzustellen⁴¹. Formal gleichheitsgerechte Normkomplexe und Entscheidungen können so wegen ihrer faktischen Wirkungen eine Ungleichbehandlung erzeugen.

bb) Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung, Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG

Die politische Chancengleichheit kennt einen weiteren streng zu handhabenden Gleichheitssatz, nämlich das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Im Ausgangspunkt ist staatlicherseits zu gewährleisten, dass alle Bürger ihre Vorstellungen in den politischen Prozess gleichermaßen einbringen können. Fundiert wird dieser Gleichheitssatz im Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sowie im Demokratieprinzip⁴².

Diese verfassungstheoretische Fundierung, die – freilich auf einer grundsätzlicheren Funktionsebene – auch Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG selbst zugrunde liegt, zeigt, dass aus einer Rechenschaftsperspektive für den Bürger eine neutrale Wettbewerbsgrundlage für den Wahlvorgang und die „Machtkontrolle durch Information“ zu schaffen ist. Sicherlich ergibt sich aus dem Gleichheitssatz kein Optimierungsgebot im Sinne eines bestmöglichen Zugangs zu Rechenschaftsdaten. Es ist jedoch für einen gleichmäßigen und gleichzeitigen Zugang zu Rechenschaftsunterlagen Sorge zu tragen: Informationsvorsprünge Einzelner, die mehr über das Finanzgebaren der Parteien wissen als andere und die sich in einer verbesserten Möglichkeit zur Transmission der eigenen Vorstellungen niederschlagen, sind staatlicherseits grundsätzlich zu vermeiden. In diesem Zusammenhang ist eine Ungleichbehandlung auch durch ein Gesetz möglich, das seinem Wortlaut nach eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbereich allgemein umschreibt, wenn sich aus seiner praktischen Auswirkung eine offenbare Ungleichheit er-

gibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist⁴³.

2. Einordnung der Gerichtsentscheidung in die vorstehenden Überlegungen

Im Folgenden wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts in den soeben dargestellten verfassungsrechtlichen Ausgangsbefund eingeordnet. Wie sich hierbei zeigt, ist das Urteil sowohl vom Begründungsweg her als auch in Bezug auf das gefundene Ergebnis zu hinterfragen.

a) Mehrdeutige Einordnung von Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG führt zu einem weitgehenden Tenor

Zwar hat das Verwaltungsgericht den klägerischen Antrag zur Wahrung der von § 5 IFG aufgestellten Anforderungen dahin ausgelegt, dass eine Schwärzung der Unterlagen in Bezug auf personenbezogene Daten natürlicher Personen vorzunehmen sei. In Bezug auf die Rechtspositionen der mittelbar von der Informationsverschaffung betroffenen Parteien findet sich indes keine Einschränkung. Angesichts des insgesamt sehr weiten Tenors fragt sich, ob das Gericht die von ihm als Ausnahme angesehene Situation, dass in den zu eröffnenden Unterlagen eine parteibezogene Information enthalten sein sollte, die nicht unter § 23a Abs. 7 PartG fällt, nicht genauer hätte untersuchen können⁴⁴.

Die nicht näher begründete Ausführung, das Informationsfreiheitsgesetz könne in solchen Fällen selbst verfassungskonform ausgelegt werden, sofern sich nicht bereits über die unmittelbare Anwendung von §§ 5 oder 6 IFG verfassungskonforme Ergebnisse erzielen ließen, lässt den Leser und insbesondere die Beteiligten recht ratlos zurück. Das Verwaltungsgericht hätte – da es einen in Bezug auf die verfassungsrechtlichen Rechtspositionen der Parteien allumfassenden Tenor ausgesprochen hat – dazu Stellung beziehen sollen, welche Unterlagen es wegen der betroffenen Rechte der Parteien als schutzwürdig ansieht. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG stellt – anders als das Verwaltungsgericht annimmt – nicht in den allermeisten Fällen eine Rechtfertigung für die Beeinträchtigung der Positionen der Parteien dar.

³⁹ So etwa BVerfGE 20, 56 (116); BVerfGE 111, 382 (398).

⁴⁰ Siehe etwa BVerfGE 95, 408 (417 f.); BVerfGE 111, 382 (398).

⁴¹ Ein anschauliches Beispiel hierfür bietet BVerfGE 85, 264 (301 ff.).

⁴² Siehe etwa BVerfGE 20, 56 (116); BVerfGE 104, 14 (20); BVerfGE 111, 382 (398).

⁴³ BVerfGE 8, 51 (64 f.). Ein weiteres Beispiel für diese auf die faktischen Auswirkungen einer Regelung gerichtete Betrachtungsweise bietet BVerfGE 85, 264 (312 ff.).

⁴⁴ Man wird schon hinterfragen müssen, ob die bei der Bundtagsverwaltung vorliegenden Verifikationsunterlagen wirklich überwiegend § 23a Abs. 7 PartG unterfallen. Es erscheint wahrscheinlicher, dass diese Unterlagen überwiegend Rechenschaftsbezug haben und deshalb gerade nicht hiervon erfasst sind.

Das Gericht zieht an dieser Stelle Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ausdrücklich als Grund heran, um eine mögliche Beeinträchtigung der Rechtspositionen der Parteien durch Informationszugänge nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu rechtfertigen. Der verfassungsrechtliche Transparenzappell habe ein derartiges Gewicht, dass ein Durchgreifen der informationellen Selbstbestimmung und der Chancengleichheit nur ganz ausnahmsweise denkbar sei. Es sieht sich in Anbetracht dieses Befundes nicht veranlasst, überhaupt Stellung dazu zu nehmen, wann dies der Fall sein soll.

Diese Vorgehensweise ist schon dem Grunde nach zu hinterfragen. Führt das Verwaltungsgericht zunächst zutreffend aus, dass die §§ 23 ff. PartG Ausfüllungen des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG darstellen, die wegen ihrer vollkommen anderen teleologischen Stoßrichtung nicht als Gesetze im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG angesehen werden können⁴⁵, so zieht es zugleich die Grundlage dieser Normen – Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG – als Rechtfertigungsgrund für Einschränkungen der informationellen Selbstbestimmung heran. Wenn doch – was das Gericht zutreffend herausstellt – eine voraussetzungslose öffentliche Rechenschaft über Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen etwas vollkommen anderes ist als ein antragsbezogener Individualzugang auf Informationen von Behörden, dann ist die gleichzeitige Annahme eines Rechtfertigungsgrundes für Beeinträchtigungen im Bereich der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes jedenfalls nicht ohne einen gesteigerten Begründungsaufwand widerspruchsfrei möglich.

Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG enthält einen *öffentlichen* Rechenschaftsappell für die Parteien und kann sicherlich als Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseingriffe herangezogen werden, die *durch* die Kraft Art. 21 Abs. 5 GG geschaffenen §§ 23 ff. PartG platzgreifen⁴⁶. Der Individualzugang zu Rechenschaftsinterne nach dem Informationsfreiheitsgesetz findet indes auf anderer, *nicht öffentlicher* Ebene statt und ist insbesondere nicht in einen einfach-rechtlichen Rahmen gegossen, wie dies bei den §§ 23 ff. PartG der Fall ist. Mit anderen Worten: Wenn das Parteienrecht etwa mit § 24 Abs. 6 Nr. 2 lit. B. III. und IV. PartG regelt, dass die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern – einen aus der Mittelherkunfts- beziehungsweise Vermögensperspektive hoch sensiblen Bereich – jeweils

nur in einer Summe in der Vermögensbilanz angegeben werden müssen und insoweit auch keine besondere verpflichtende Erläuterungsvorschrift für die Person des Darlehensgebers, die Darlehenshöhe und die Konditionen besteht, so ist darin sicherlich mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG (*öffentliche* Rechenschaft) ein bedenklicher Umstand zu sehen⁴⁷. Das Parteiengesetz aber hat zunächst einmal diese Belastungsentscheidung getroffen. Wenn der Bundestagspräsident nun im Rahmen des Verifikationsverfahrens nach § 23a Abs. 1 und 2 PartG eine Partei um Einreichung einer Aufschlüsselung zu den genannten Bilanzpositionen bittet, so kann genau diese Aufschlüsselung – gegebenenfalls teilweise anonymisiert nach § 5 IFG i.V.m. § 3 Abs. 1 BDSG, § 6 S. 2 IFG – nun durch einen voraussetzungslosen Antrag von einer Einzelperson *auf nicht öffentlichem Wege* erlangt werden. Da es sich um eine rechnungslegungsbezogene Information handelt, greift § 23a Abs. 7 PartG hier nicht ein. Ob dann aber die mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG angeordnete Verpflichtung der Partei zu einer *öffentlichen* und damit die Allgemeinheit betreffenden Rechenschaft auch dann rechtfertigend herangezogen werden kann, wenn sich eine *Einzelperson* ebensolche Daten über die Partei beschafft, kann zumindest hinterfragt werden.

Die öffentliche Rechenschaft liegt auf einer vollkommen anderen dogmatischen Ebene als der Anspruch des Einzelnen auf Zugang zu behördlichen Informationen. Dies hat das Gericht auf der Ebene der Anwendbarkeit des IFG wegen der unterschiedlichen teleologischen Stoßrichtung beider Materien zutreffend herausgearbeitet. Warum es dann aber bei der Frage, ob der Zugangsanspruch aus zugunsten der Partei sprechenden verfassungsrechtlichen Gründen einer Einschränkung bedarf, mit knappen Erwägungen das Transparenzgebot als Argument für einen umfassenden, inhaltlich nicht eingeschränkten Informationszugang für den Kläger heranzieht, erschließt sich nicht ohne Weiteres.

b) Bejahung des Auskunftsanspruchs dem Grunde nach ohne nähere verfassungsrechtliche Einordnung des Rechenschaftsrechts

Diese nicht vollkommen konsistente argumentative Anwendung von Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zeitigt weitere Folgen. Das Gericht hat auf diese Weise eine

⁴⁵ VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris, Rn. 26 ff.

⁴⁶ Siehe etwa für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung *Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 206 m.w.N.

⁴⁷ Ähnlich etwa *Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, § 24 Rn. 99; *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, 2010, S. 266 f.; *Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 206.

– angezeigte – vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage vermieden, ob Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und die davon ab- und damit zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen abseits von der Frage eines identischen Regelungsgehaltes im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG eine Einschränkung des Informationszugangs gefordert hätten.

Hierzu bedarf es zunächst einmal der Feststellung, dass es „Abgeordnetenwatch“ sicherlich nicht darauf ankam, die Prüftätigkeit des Bundestagspräsidenten näher zu untersuchen, sondern vielmehr auf eine Gewinnung von Rechnungslegungsdaten der großen Parteien über die nach dem Rechenschaftssystem des PartG verfügbaren Informationen hinaus⁴⁸. Anders ist die Reaktion eines Mitarbeiters der Organisation auf den Urteilsspruch, das Urteil werde „zur Information der Öffentlichkeit über wirtschaftliche Verflechtungen und Abhängigkeiten der Parteien beitragen“⁴⁹, nicht zu deuten.

Zwar mögen die §§ 23 ff. PartG als Ausprägungen des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots auf den ersten Blick eine andere Teleologie aufweisen als der Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Der Anwendungsbereich des IFG wird deshalb dem Grunde nach nicht durch diese Vorschriften gesperrt. Jedoch unterfüttert das Transparenzprinzip ebenso wie der Zugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz maßgeblich das Demokratieprinzip. Der Gesetzgeber hat – in nicht pauschal, sondern allenfalls im Einzelfall zu beanstandender Art und Weise – in Ausfüllung des Regelungsauftrages aus Art. 21 Abs. 5 GG den für alle Bürger geltenden Rechenschaftsstandard festgelegt. Es mag zwar prima vista begrüßenswert sein, wenn ein Einzelner die Kontrolle der Parteifinzen über das für die Allgemeinheit vorgesehene Rechenschaftssystem der §§ 23 ff. PartG hinaus in die eigene Hand nimmt. Jedoch geht damit eine Verschiebung der gesamten soeben dargestellten verfassungsrechtlichen Einbettung des Rechenschaftsrechts einher.

Die Argumentation der Beklagten, durch einen uneingeschränkten Informationszugang zu rechenschaftsbe-

zogenen Verifikationsunterlagen werde das Recht der Parteien auf informationelle Selbstbestimmung berührt, ist nicht von der Hand zu weisen. Gleiches gilt für die informationelle Selbstbestimmung derjenigen Personen, die mit den Parteien dergestalt in Verbindung getreten sind, dass ihre Daten in Rechnungslegungsunterlagen enthalten sind. Jedoch wird man sagen können, dass das IFG seinerseits mit den in den §§ 3 ff. IFG vorgesehenen Ausnahmetatbeständen einen Ausgleich zwischen den hier widerstreitenden Interessen gesucht und gefunden hat⁵⁰.

Die Chancengleichheit der politischen Parteien kann durch einen globalen und voraussetzungslosen Zugang zu Rechenschaftsinformationen beim Bundestagspräsidenten aber durchaus berührt sein.

Bemerkenswert ist insoweit bereits, dass der Kläger nur die rechenschaftsbezogenen Unterlagen der großen deutschen Parteien einsehen wollte. Wenn – wofür einiges spricht – wegen des Interesses (auch anderer Antragsteller) an der Rechnungslegung der großen deutschen Parteien insbesondere diese mittelbar von einer Informationspreisgabe betroffen werden, so hat dies durchaus gleichheitsrechtliche Effekte. Die tatsächlich von der Gewährung eines solchen Anspruchs zu erwartenden praktischen Folgen werden tendenziell bei den bedeutsamen Parteien eintreten.

Zwar hat hier ein als gemeinnützig anerkannter Verein den Anspruch erstritten, der sich in der Vergangenheit in hohem Maße um eine Untersuchung und Transparenzsteigerung parlamentarischer Prozesse verdient gemacht hat. Ein „Missbrauch“ der Daten steht also nicht zu befürchten. Jedoch könnte die Entscheidung, welche den – im Verfassungsgefüge des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG durchaus relevanten – Kreis der Informationsempfänger nicht gewürdigt hat, auch einer beliebigen Einzelperson oder gar einer Konkurrenzpartei, die nur ihren „ärgsten Kontrahenten“ betreffende Verifikationsunterlagen anfordert, den Weg zum Zugangsanspruch geebnet haben. Werden Rechenschaftsinterna auf bloßen Antrag hin Privaten mitgeteilt, so haben diese Personen potenziell einen erheblichen und von Verfassungs wegen nicht intendierten Macht- und Kenntnisszuwachs. Entdeckt ein positiv nach dem IFG Beschiedener in den ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen etwa bei zwei Parteien einen gleichgelagert problematischen Sachverhalt, so steht es ihm frei, die entsprechenden Informationen nur in Bezug auf die ihm nicht genehme Partei an die Öffentlichkeit zu bringen. Ist es verfassungsrechtlich zulässig, die Publi-

⁴⁸ Ähnlich *Schönberger*, MIP 2017, 5, 10, die betont, dass das Informationsfreiheitsgesetz der Verwaltungstransparenz dienen soll und nicht zu einer Ausforschung des gesellschaftlichen Bereichs geschaffen wurde.

⁴⁹ Interviewinhalt mit dem *Spiegel*, wiedergegeben auf Legal Tribune Online vom 8.2.2017, VG Berlin bejaht Auskunftsanspruch – Bundestag muss Unterlagen zu Parteispenden herausgeben, im Internet abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-berlin-2-k-292-16-bundestag-auskunfts-partei-enfinanzierung-abgeordnetenwatch/>, zuletzt abgerufen am 1.9.2017.

⁵⁰ *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor § 1 Rn. 86, Vor § 3 Rn. 2 f. m.w.N.

kationsentscheidungen, die der Gesetzgeber zur Ausfüllung des Transparenzgebots mit § 23 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 3, § 23a Abs. 6, § 25 Abs. 3 S. 3 PartG getroffen hat, über den dort vorgesehenen Rahmen hinaus in das Ermessen Privater zu legen?

Aus derartigen Perspektiven heraus ergeben sich neue Möglichkeiten zur Störung eines reibungslosen und gleichheitsgerechten Funktionierens der politischen Willensbildung, wie sie der verfassungsrechtlichen Konzeption zugrunde liegt: Was passiert, wenn sich der private Informationsinhaber gar nicht an die Öffentlichkeit wendet, sondern lieber entstandene Druckpotenziale zulasten der betroffenen Partei nutzt, um eigenen politischen Interessen Nachdruck zu verleihen?

Die soeben angesprochene Gleichheitsproblematik betrifft zwar die Parteien, aber ebenso die Bürger selbst in ihrem Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Es ist kaum zu erwarten, dass die Mehrheit der Berechtigten einen Antrag nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG bei der Bundestagsverwaltung stellt. Die dort zu erlangenden Informationen dürften inhaltlich nur von einem kleinen Kreis von Bürgern zu erschließen sein – es handelt sich um Rechnungslegungsinterna. Das mit der Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte als Bundestagsdrucksachen verfolgte Anliegen, zumindest potenziell jedem Bürger gleichen, gleich verständlichen und gleichzeitigen Zugang zu den Rechenschaftsberichten der Parteien zuteilwerden zu lassen, wird so in eine *faktische* Schiefelage gebracht. Derjenige, der möchte und dazu fachlich in der Lage ist, kann sich einen Wissensvorsprung gegenüber den anderen holen, ganz abhängig davon, was er gerade bei der Bundestagsverwaltung anfragt und was dort gerade abgeprüft wird. Nun kann man argumentieren, dass ein Antrag nach § 1 Abs. 1 IFG von Jedermann gestellt werden kann, also kein unbehebbarer, verfassungsrechtlich relevanter Wissensvorsprung eintritt. Jedoch ist zu beachten, dass sich insbesondere die streng zu handhabenden politischen Gleichheitssätze an den faktischen Gegebenheiten und praktischen Auswirkungen einer Regelung orientieren und gerade nicht an den formal-rechtlichen Möglichkeiten⁵¹. Zumindest eine Erwägung dieser Umstände hätte das Verwaltungsgericht anstellen können.

Ob die hier nur ansatzweise aufgezeigten verfassungsrechtlichen Wechselwirkungen, die eine voraussetzungslose und thematisch uneingeschränkte Zugangsgewährung nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zu den Verifikationsunterlagen der Bundestagsverwaltung

⁵¹ BVerfGE 8, 51 (63 f.).

zeitigen kann, zu einer Einschränkung des Zugangsanspruchs hätten führen müssen, soll an dieser Stelle nicht entschieden werden. Es soll nur festgehalten werden, dass das Gericht über die multipolaren verfassungsrechtlichen Implikationen einer solchen Zugangsgewährung in einer nicht zustimmungswürdigen Art und Weise hinweggegangen ist. Indem es sich einseitig auf eine Untersuchung der Sperrwirkung der §§ 23 ff. PartG für den Zugangsanspruch fokussiert hat und die seitens der Beklagten ange deuteten verfassungsrechtlichen Aspekte einer Zugangsgewährung unter Berufung auf einen vermeintlich rechtfertigenden Charakter des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG als unbeachtlich verworfen hat, hat es womöglich anspruchslimitierende Faktoren vollkommen außen vor gelassen. Solche wären auch trotz des wiederholt hervorgehobenen abschließenden und analogiefeindlichen Charakters von Ausnahmetatbeständen⁵² des IFG zu erwägen gewesen. Denn es wäre möglich, dass in diesem Fall tatsächlich einmal ein anspruchslimitierendes verfassungsrechtliches Korrektiv für den Zugangsanspruch ähnlich dem sogenannten Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung⁵³ hätte platzgreifen können.

3. Auswirkungen der Entscheidung für die Rechnungslegungs- und Verifikationspraxis

Die Entscheidung kann auch abseits der soeben genannten verfassungsrechtlich relevanten Verschiebungen Wirkungen für die Praxis der Rechnungslegung und des Verifikationsmechanismus zeitigen.

a) Auswirkungen auf Rücksprachen im Rahmen der laufenden Rechnungslegung

Die Bundestagsverwaltung hat ausweislich des Tatbestands der Entscheidung in der Begründung des Widerspruchsbescheids hervorgehoben, dass sie nicht nur eine Prüf-, sondern auch eine Beratungsfunktion gegenüber den politischen Parteien inne habe⁵⁴. Die Parteien sollten im Rahmen ihrer Rechnungslegungsverpflichtung die Bundestagsverwaltung jederzeit zum Umfang ihrer Verpflichtungen um Rat fragen können, ohne befürchten zu müssen, dass entsprechender Schriftverkehr Dritten zugänglich gemacht werde.

⁵² BT-Drs. 15/4493, S. 9; OVG NRW, Urteil v. 17.5.2006, 8 A 1642/05, NWVBl. 2006, 292 (295); siehe auch *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor §§ 3-6 Rn. 16 ff.; *Scherzberg/Solka*, in: *Fluck/Fischer/Martini*, IFG, Bd. I, § 3 IFG Rn. 57 ff. m.w.N.

⁵³ Siehe hierzu BT-Drs. 14/4493, S. 12; BVerwG, Urteil v. 3.11.2011, 7 C 3/11, BVerwGE 141, 122 (131 ff.); Urteil v. 3.11.2011, 7 C 4/11, NVwZ 2012, 251, 253; siehe auch *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor §§ 3-6 Rn. 27 f. m.w.N.

⁵⁴ VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris, Rn. 5.

Damit ist ein für das System der Rechenschaft der politischen Parteien essentieller, wenn auch in seinen konkreten Ausprägungen nicht ausdrücklich gesetzlich geregelter Vereinheitlichungs- und Evolutionsmechanismus angesprochen⁵⁵. Die informelle Rückkopplung zwischen den Parteien und dem Präsidenten des Deutschen Bundestags etwa über Fragen der Verbuchung von Geschäftsvorfällen unter die im Einzelfall schwierig abzugrenzenden Positionen von Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz hat mehrere Wirkungen: Zum einen schafft sie Sicherheit für die anfragende Partei – wenn der Bundestagspräsident eine bestimmte bilanzielle Behandlung vorschlägt, wird er nicht im Nachhinein von deren Unrichtigkeit ausgehen. Zum anderen dient dieses informelle System der Vergleichbarkeit der Rechenschaft: Wenn zwei Parteien einen ähnlichen Sachverhalt vortragen und um Rat zu dessen Verbuchung ersuchen, wird es zumeist nicht zwei unterschiedliche Antworten geben. Damit verbunden ist eine gewisse Evolution des Rechnungslegungsrechts der Parteien ohne gesetzgeberisches Handeln. Ähnlich wie das Bundesfinanzministerium in den sogenannten „BMF-Schreiben“ die stets fortschreitenden Erkenntnisse, die aus der „Reibung“ des Steuerpflichtigen an der Verwaltung entstehen, festschreibt und für die Rechtsanwender damit faktische Rechtssicherheit und Vereinheitlichung schafft, kann die Bundestagsverwaltung auf wiederholte Anfragen zu demselben Problemkreis reagieren und im Rahmen der Berichte nach § 23 Abs. 4 PartG vereinheitlichend Stellung dazu beziehen⁵⁶. Damit können derartige Fragen zukünftig einheitlich und gestaltungsarm bei allen Parteien behandelt werden, was in erheblichem Maße der Rechenschaftstransparenz dient. Schließlich erlangt der Präsident des Deutschen Bundestages über derartige Anfragen erst Kenntnis von sich möglicherweise stellenden Problem- und Prüffeldern, die eine erhöhte Aufmerksamkeit verdienen.

Der Tenor der hier vorgestellten Entscheidung ist derart weit gefasst, dass auch schriftliche Niederlegungen über den Inhalt und die Ergebnisse dieser informellen Rücksprachen offenzulegen sind. Damit wird die – auch und insbesondere eine Vereinheitlichung der Rechenschaft erzeugende – Tätigkeit der

Bundestagsverwaltung gestört. Es ist zu befürchten, dass die Parteien zukünftig weniger häufig von der Möglichkeit zur Stellung informeller Anfragen Gebrauch machen oder jedenfalls im Vorfeld einer solchen Anfrage die Chancen und Risiken eines solchen Vorgehens gezielt abwägen werden⁵⁷. Damit könnte eine Herabsetzung sämtlicher genannter Funktionen der informellen Stellungnahmen zur Rechnungslegung einhergehen: Die Rechtsanwendungssicherheit kann geschmälert werden, die einheitliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte kann abnehmen, schnelle und einheitliche Reaktionen auf neue Entwicklungen in der Gesellschaft (Rechtsevolution durch exekutives Handeln) können erschwert werden und der Kenntnishorizont der Bundestagsverwaltung von laufenden Vorgängen kann abnehmen.

b) Auswirkungen auf die Kontrolle durch den Bundesrechnungshof

Auch auf das mehrstufig angelegte Sicherungssystem staatlicher Kontrolle des Rechenschaftsrechts könnte die Entscheidung negative Auswirkungen haben.

Nach § 21 Abs. 2 PartG prüft der Bundesrechnungshof, ob der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften zur Parteienfinanzierung festgesetzt und ausgezahlt hat, sowie die ordnungsgemäße Durchführung des Verifikationsverfahrens nach § 23a PartG.

Da wegen der jederzeitigen Möglichkeit zur Informationserlangung durch Private die schriftliche Dokumentation von Prüftätigkeiten abnehmen könnte, könnte dem Bundesrechnungshof eine effektive Prüfung der Tätigkeiten des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Prüfung von Rechenschaftsberichten – auch durch Einsichtnahme in bisher nicht dem Zugang durch Private ausgesetzte Unterlagen – erschwert werden.

IV. Ergebnis und Ausblick

Betrachtet man die verfassungsrechtlichen und verwaltungspraktischen Wechselwirkungen, welche die Zuerkennung eines umfassenden Anspruchs auf Einsicht in Prüfungsunterlagen der Bundesverwaltung durch das Verwaltungsgericht Berlin hat, so fragt sich, ob das Telos des Informationsfreiheitsgesetzes, eine effektive Kontrolle der Tätigkeit der Verwaltung für den Bürger zu ermöglichen, wirklich so zwanglos für den eingeschlagenen Weg streitet.

⁵⁵ BT-Drs. 18/10710, S. 14: „Die mittelverwaltende Behörde ist zur Hilfestellung im Hinblick auf das Verständnis der gesetzlichen Anforderungen und Darstellungsfragen befugt und im Rahmen ihrer Kapazitäten auch gerne bereit. Selbstverständlich ist eine Rechtsberatung im engeren Sinne schon aus Gleichbehandlungsgründen ausgeschlossen.“

⁵⁶ Siehe zuletzt etwa BT-Drs. 18/10710, wo zu einer Vielzahl von Rechtsfragen zur Rechnungslegung in vereinheitlichender Art und Weise Stellung bezogen wird.

⁵⁷ Ähnlich Schönberger, MIP 2017, 5, 11.

Durch die Zuerkennung des Auskunftsanspruchs in einer umfassenden Art und Weise droht eine Verschiebung des verfassungsrechtlichen Konzepts der parteilichen Rechenschaft einzutreten. Es kann die Hoffnung geäußert werden, dass sich das Recht der Rechenschaft politischer Parteien nicht über den Weg des Informationsfreiheitsgesetzes auf gewisse Weise zugunsten des Wissensvorsprungs einiger Weniger entwickelt.

Offenbar hat die Bundestagsverwaltung Berufung gegen die verwaltungsgerichtliche Entscheidung eingelegt⁵⁸. Es kann die Hoffnung geäußert werden, dass das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg das Verhältnis zwischen Parteienbilanz- und Informationsfreiheitsrecht einer vertieften Überprüfung unterziehen wird. Maßgebliche verfassungsrechtliche Fragen sind bisher ebenso unbeantwortet geblieben, wie auch einfachrechtliche Möglichkeiten – etwa eine Subsumtion der Prüftätigkeit unter den Tatbestand „Kontrollaufgabe einer Finanzbehörde“ in § 3 Nr. 1 lit. d) IFG⁵⁹ – für einen sachgerechten Interessenausgleich noch nicht beleuchtet worden sind.

Auf dem von „Abgeordnetenwatch“ beschrittenen Wege lassen sich möglicherweise kurzfristige Einblicke in nicht von den parteiengesetzlichen Vorschriften erfasste Bereiche des parteilichen Finanzgebarens gewinnen. Die verfassungsrechtlich in einigen Bereichen angezeigte Verbesserung des Rechenschaftssystems wird auf diesem Wege jedoch nicht zu erreichen sein. Allein eine aufgrund punktueller verfassungsrechtlicher Transparenzdefizite vorzunehmende Reform der §§ 23 ff. PartG kann diesem Anspruch gerecht werden⁶⁰. Zu erreichen ist dieses Ziel nur durch ein eigeninitiatives Tätigwerden des Gesetzgebers oder durch ein Beschreiten des Klageweges unter Beanstandung der für verfassungsrechtlich unzureichend gehaltenen Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes⁶¹.

Es könnte sein, dass der Gesetzgeber auf die Entscheidung mit der Aufnahme eines Ausschlussstatbestands in das Informationsfreiheitsgesetz oder mit einer Ausweitung von § 23a Abs. 7 PartG reagiert. Derartige Reaktionen ließen die zum Teil weiterhin bestehenden Transparenzdefizite des PartG zugunsten einer vermeintlich „schnellen Lösung“ unbehoben.

⁵⁸ Auf <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2017-02-08/urteil-bundestag-muss-abgeordnetenwatchde-interne-dokumente-zu-parteispenden>, zuletzt abgerufen am 8.3.2018, wird mitgeteilt, dass die mündliche Berufungsverhandlung am 26.4.2018 um 9 Uhr stattfindet. Auf juris.de ist ein Zusatz über die Einlegung des Rechtsmittels bisher nicht zu finden.

⁵⁹ Siehe zu diesem Tatbestand *Scherzberg/Solka*, in: Fluck/Fischer/Martini, IFG, Bd. I, § 3 IFG Rn. 92. Sowohl Wortsinn als auch Telos dieser Ausnahmenvorschrift legen eine Gleichstellung der Prüftätigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages mit derjenigen der Finanzbehörden nahe.

⁶⁰ Ebenso *Schönberger*, MIP 2017, 5, 13 f.

⁶¹ Siehe für materiell-rechtliche und prozessuale Aspekte *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470, 473.