

Katja Pink

Rechtsanwältin

Pink • Rechtsanwältin • Hohenzollerndamm 7 • 10717 Berlin

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe



Anwaltsbüro
Hohenzollerndamm 7
10717 Berlin

Telefon 030 – 88 62 48 59
Telefax 030 – 88 62 48 67

E-Mail kanzlei@rechtsanwaeltin-pink.de

www.rechtsanwaeltin-pink.de

Berlin, 1. September 2020

Mein Az: P25K163 pi d1/d12901

Verfassungsbeschwerde

des Parlamentwatch e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Herrn Gregor Hackmack und Herrn Boris Hekele,
Mittelweg 12, 20148 Hamburg,

- Beschwerdeführer -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwältin Katja Pink, Hohenzollerndamm 7, 10717 Berlin

wegen: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2020 - Az. BVerwG 10 C 16.19 -
(Abschrift **Anl. 1**).

Ich zeige an, dass mir der Beschwerdeführer Vollmacht erteilt (**Anl. 2**) und mich mit der
Wahrnehmung seiner Interessen beauftragt hat.

Namens und im Auftrag des Beschwerdeführers erhebe ich

Verfassungsbeschwerde

gegen die Entscheidung

**des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2020 - Az. BVerwG 10 C 16.19 -,
zugestellt am 7. August 2020, Anl. 1**

Gerügt wird die Verletzung der Rechte des Beschwerdeführers aus

- **Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2, Art.19 Abs. 3 GG**
- **Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2, Art. 19 Abs. 3 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG**
- **des Art. 5 Abs. 1, Art. 5 Abs.1 S. 1 Hs. 2, Art. 19 Abs. 3 GG und des Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 19 Abs. 3 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG jeweils i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG**

wegen der Ablehnung des von dem Beschwerdeführer nach § 1 Abs. 1 IFG klageweise begehrten Zugangs zu amtlichen Informationen im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten politischer Parteien und Parteispenden durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2020 - Az. BVerwG 10 C 16.19 (Abschrift Anl.1), zugestellt am 7. August 2020 (vgl. Empfangsbekennnis der Verfahrensbevollmächtigten im BVerwG-Verfahren, Anl.3, Fax-Sendebericht an das BVerwG, Anlage 3a). Zur Begründung der Verfassungsbeschwerde wird unter Voranstellung einer Gliederung Folgendes vorgetragen:

A. Sachverhalt und Verfahrensgang.....	6
I. Vorgerichtliches Verwaltungsverfahren.....	7
II. Gerichtsverfahren	9
1. Erstinstanzliches Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht Berlin.....	9
a) Erstinstanzliche Urteilsbegründung.....	10
b) Erstinstanzlicher Vortrag des Beschwerdeführers.....	12
c) Erstinstanzlicher Vortrag der Beklagten.....	13
2. Berufungsverfahren.....	16
a) Begründung des Berufungsurteils.....	16
b) Vortrag der Beklagten im Berufungsverfahren.....	20
c) Vortrag des Beschwerdeführers im Berufungsverfahren.....	22
3. Revisionsverfahren.....	23
a) Vortrag der Beklagten im Revisionsverfahren.....	23
b) Vortrag des Beschwerdeführers im Revisionsverfahren.....	24
c) Urteilsbegründung der Revisionsentscheidung.....	26
B. Beschwerdebegündung	30
I. Zulässigkeit	30
1. Beschwerdefrist.....	30

2. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität.....	31
3. Beschwerdebefugnis.....	31
3.1. Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG nach Art. 19 Abs. 3 GG.....	31
3.2. Schutzbereich des Art. 5 Abs.1, Art. 5 Abs. 1 S.1 Hs. 2 GG i.V.m. dem IFG.....	31
3.3. Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG.....	32
3.4. Eingriff in die grundrechtlich geschützte Informationsfreiheit des Beschwerdeführers.....	32
3.5. Fehlende Rechtfertigung für den Grundrechtseingriff.....	32
3.6. Verletzung des grundrechtlich geschützten Informationsrechts des Beschwerdeführers.....	33
4. Prüfungsumfang bei Gerichtsentscheidung.....	33
II. Begründetheit.....	34
1. Schutzbereich der Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG.....	34
2. Allgemeinzugänglichkeit der begehrten Informationen.....	37
3. Zu den Veröffentlichungspflichten des PartG als Informationszugangsregelungen im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG.....	37
a) Zweck der Veröffentlichungs- und Berichtspflichten nach dem PartG.....	39
b) Regelung unterschiedlicher Informationsverhältnisse	40
c) Rechtsdogmatisch unvertretbare Bewertungskriterien für die Bestimmung des sachlichen Regelungsgehalt des PartG.....	41
d) „Untrennbarkeit“ der von den Parteien eingereichten Unterlagen und den durch den Bundestagspräsidenten generierten Unterlagen.....	42
4. Zu den Vorschriften der §§ 23 ff. PartG als abschließende Regelungen.....	43
5. Grundrechtliches Informationsrecht nach Art. 5 Abs. 1 GG.....	44
- verfassungsrechtlichen Informationsberechtigung nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG	
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit -	
6. Verfassungsunmittelbarer Informationsanspruch n nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG.....	48
7. Konventionsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes nach 10 EMRK.....	49
8. Ergebnis - Verletzung grundrechtlicher Informationsrechte.....	50
- <i>Weiterführende Rechtsausführungen -</i>	
9. Verletzung verfassungsrechtlich geschützter Informationsrechte - durch Überschreitung der Kompetenzgrenzen aus Art. 20 Abs. 2, Abs. 3 GG.....	50
10. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gesetzesauslegung.....	51

11. Anwendungsvorrang anderer Rechtsvorschriften nach dem § 1 Abs. 3 IFG – Maßstab nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung.....	52
11.1. Erfordernis eines subjektiv-rechtlichen Regelungsgehalts einer Informationszugangsregelung i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG.....	52
a) Wortlaut und systematische Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG.....	53
b) Systematische Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG unter Heranziehung des § 9 Abs. 3 IFG.....	53
c) Teleologische Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG unter Heranziehung der Gesetzesmaterialien.....	54
11.2. Kein sachlich identischer Regelungsgehalt mit § 1 Abs. 1 IFG - Tatbestand, Rechtsfolge und Zweck der Veröffentlichungspflichten des PartG.....	55
a) Tatbestandsmerkmale der Berichts- und Veröffentlichungspflichten nach dem PartG.....	56
b) Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten - Generierung neuer Informationen - kein Zugang zu vorhandenen amtlichen Informationen.....	56
a) Fehlendes Tatbestandmerkmal eines Anspruchsberechtigten – kein subjektiv-rechtlicher Regelungsgehalt der Veröffentlichungspflichten.....	57
b) Bundestag als primärer Adressat der Berichtspflicht nach § 23 Abs. 4 PartG.....	58
e) Öffentlichkeit als Adressat der Veröffentlichungspflichten.....	58
f) Systematik der Veröffentlichungspflichten nach dem PartG.....	58
g) Gesetzeszweck und Gesetzesbegründung der Berichtspflicht nach dem PartG..... - objektiv- rechtliche Transparenzvorschriften	59
h) Bedeutung der subjektiv-rechtliche Funktion des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG..... für den Regelungsgehalt der Veröffentlichungspflichten nach dem PartG	59
11.3. Unterschiedliche Regelungsziele: §§ 23 ff. PartG und des § 1 Abs. 1 IFG.....	61
11.4. Sachlicher Reglungsgegenstand der Veröffentlichungs- und Berichtspflicht nach dem PartG.....	62
a) Gegenstand der Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten.....	62
c) Aufnahme des Ergebnisses der Prüfung in den Bericht..... nach § 23 Abs. 3 PartG – keine Gewährung eines Informationszugangs	64
11.5. Gegenstand des Informationsbegehrens des Klägers.....	65
11.6. Keine Ausschließlichkeit der Informationsgewährung nach dem PartG.....	65

a) Sachlicher Anwendungsbereich des PartG.....	67
b) Regelungswille des Gesetzgebers des PartG- Reichweite des Sachlichen Anwendungsbereich	67
11.10. Geheimhaltungsregelung nach § 23 Abs. 7 PartG.....	70
11.11. Schutzzweck der §§ 23 ff. PartG mit Anwendbarkeit des IFG vereinbar.....	71
a) Wahrung der Neutralitätspflicht des Bundestagspräsidenten als Verwaltungsbehörde.....	71
b) Schutzfunktion des Bundestagspräsidenten nach dem PartG.....	72
c) Keine Eingriffsbefugnis des Bundestagspräsidenten.....	73
d) Berücksichtigung der Vertraulichkeitsinteressen der politischen Parteien.....	73
12. Prozessgegenständlichen Daten: Vertraulichkeitsinteressen der Parteien - Fehlende Betroffenheit grundrechtsrelevanter Daten.....	74
a) Wettbewerbsrelevanz der Daten – Wahrung der Chancengleichheit, Art. 21 Abs. 1 GG.....	74
b) Verfahren zur Kontrolle der Rechnungslegung nach § 23 ff. PartG.....	76
c) Selbstanzeigen nach § 23 b PartG.....	77
d) Informationelles Selbstbestimmungsrecht über parteibezogene Daten.....	77
aa) Gewährung des sozialen Geltungsanspruchs der politischen Parteien.....	78
bb) Wahrung der Handlungsfreiheit im parteipolitischen Wettbewerb.....	79
e) Verfassungskonforme Auslegung des IFG – - grundrechtssensible Daten der Parteien.....	81
13. Keine abschließende Regelung durch verfassungskonforme Auslegung.....	81
- Schutz grundrechtssensibler Daten der Parteien - - Grenzen der verfassungskonformen Auslegung –	
14. Ergebnis der Gesetzesauslegung für die gerügte Grundrechtsverletzung....	82
III. Annahmeveraussetzungen.....	83
1. § 93a Abs. 1 lit. a BVerfGG.....	83
a) Geltung und Reichweite des Transparenzgebots nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG für einen Informationszugangsanspruch des Bürgers.....	83

b) Geltung und Reichweite des Art. 21 Abs. 5 GG.....	84
c) Anwendbarkeit des IFG im Rahmen der Rechnungslegung politischer Parteien...85	
d) Rechtsklarheit in einer Vielzahl gleich gelagerter Fälle.....	85
2. § 93a Abs. 2 lit. b BVerfGG.....	86
2.1. Besonders schwerer Nachteile.....	86
a) Beispiel I: FDP-Rechenschaftsbericht 2013.....	87
b) Beispiel II: Illegale CDU-Spende aus Aserbaidzhan.....	87
c) Grundsätzliches Informationsinteresse aus publizistischen Gründen.....	88
d) Auswirkungen auf den Informationszugang zu anderen Verwaltungstätigkeiten des Bundestagspräsidenten – Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete.....	89
e) Hinreichende Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde und der Klage gegenüber dem Ausgangsgericht.....	90
2.2. Grobe Verkenntung des Transparenzgebots nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und grundrechtlicher Informationsrechte.....	91
III. Zusammenfassung und Ergebnis.....	92

Begründung

A. Sachverhalt und Verfahrensgang

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen ein zu Lasten des Beschwerdeführers ergangenes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2020 - Az. BVerwG 10 C 16.19 - (**Anl. 1**). Gegenstand der angegriffenen Entscheidung ist die Versagung des Informationszugangs zu amtlichen Informationen zu der vom Präsidenten des Deutschen Bundestages in Wahrnehmung der ihm durch die Vorschriften des §§ 23 ff. PartG zugewiesenen Aufgaben im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten politischer Parteien sowie Parteispenden.

Der verwaltungsgerichtlichen Klage des Beschwerdeführers liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Beschwerdeführer, ein eingetragener Verein, begehrt vom Deutschen Bundestag Zugang zu amtlichen Informationen im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten 2013 sowie den Parteispenden 2013 der seinerzeit durch die Fraktionen im Bundestag vertretenen

Parteien.

Der Beschwerdeführer verfolgt als gemeinnütziger Verein das Ziel mehr Transparenz im Parlament, über die Tätigkeiten der politischen Parteien und den Prozess ihrer politischen Meinungsbildung zu schaffen und damit das demokratische Staatswesen gemäß dem Vereinszweck seiner Satzung auf nationaler und internationaler Ebene zu fördern. Der Beschwerdeführer betreibt zu diesem Zweck auch die Internetplattform abgeordnetenwatch.de, die für Bürger die Möglichkeit eröffnet, deutsche Abgeordnete verschiedener Parlamente öffentlich zu befragen.

Der Beschwerdeführer berichtet selbst regelmäßig über das Abstimmungsverhalten, die Nebentätigkeiten der Abgeordneten, die Lobbytätigkeit von Interessenvertretern und den Einfluss der Parteienfinanzierung auf den parlamentarischen Meinungsbildungsprozess. Der Beschwerdeführer publiziert hier durch eigene Recherchen und Auswertungen u.a. über tagesaktuelle Ereignisse im Rahmen der Finanzierung von Parteien und den Einfluss von Spenden sowie der unterschiedlichen Finanzkräfte auf die politische Meinungsbildung der Parteien. Die Offenlegung der hierfür erforderlichen Informationen dient für die Tätigkeit, Auswertung und laufende Berichterstattung des Beschwerdeführers, um einen Beitrag zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu leisten.

Der Verein ist parteipolitisch neutral. Er verfolgt keine politischen Zwecke im Sinne der einseitigen Beeinflussung der politischen Meinungsbildung oder der Förderung von politischen Parteien. Es wird insoweit auf den als Anl. 4, **K 1** beigefügten Auszug aus der Satzung des Beschwerdeführers (zuletzt geändert am 15.10.2012) Bezug genommen.

I. Vorergerichtliches Verwaltungsverfahren

Mit E-Mail vom 24. September 2015 beantragte der Beschwerdeführer beim Deutschen Bundestag unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) die Übersendung sämtlicher Korrespondenzen, Vermerke, Notizen, Dienstanweisungen etc., die im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten 2013 sowie den Parteispenden 2013 der Parteien CDU, CSU, SPD, Grüne, Linke und FDP stehen. Mit der Unkenntlichmachung personenbezogener Daten erklärte sich der Beschwerdeführer einverstanden. Es wird insoweit auf den als Anl. 4, **K 2** beigefügten Antrag vom 23. September 2015 Bezug genommen. Der Deutsche Bundestag lehnte den Antrag mit Bescheid vom 11.11.2015 mit der Begründung ab, dass wegen der vorrangigen Regelungen des Parteiengesetzes, das

Informationsfreiheitsgesetz gemäß § 1 Abs. 3 IFG keine Anwendung fände. Für den Antrag seien vorliegend die Vorschriften des Parteiengesetzes (§§ 23 ff. PartG) einschlägig.

Danach erstattet der Präsident des Deutschen Bundestages (im Folgenden: Bundestagspräsident) gemäß § 23 Abs. 4 PartG alle zwei Jahre über die Entwicklung der Parteienfinanzierung sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien einen Bericht, der als Bundesdrucksache verteilt werde und im Internet verfügbar sei. In den Rechenschaftsberichten seien jeweils alle veröffentlichungswichtigen Angaben über Spendensummen und Großspenden mit den Namen und Adressen aller Spender, die 2013 mehr als 10.000 € gespendet haben, aufgeführt. Daher enthalte das PartG im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten der Parteien abschließende und bereichsspezifische Regelungen für den Zugang zu amtlichen Informationen. Darüber hinaus verwies der Deutsche Bundestag auf die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 2 Nr. 1 IFG, wonach ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nur besteht, soweit die amtlichen Informationen tatsächlich vorliegen. Dem Antrag des Beschwerdeführers könne daher nur in dem Umfang entsprochen werden, soweit die begehrten Informationen der Verwaltung des Deutschen Bundestages tatsächlich vorliegen würden. Die betreffenden Parteien würden regelmäßig plausible Rechenschaftsberichte erstellen und ließen diese von erfahrenen vereidigten Wirtschaftsprüfern testieren. Daher fielen bei der Plausibilitätsprüfung dieser testierten Rechenschaftsberichte in der Bundestagsverwaltung weder eine gesonderte Korrespondenz noch Problemvermerke an. Es wird insoweit auf den als Anl. 4, **K 3** beigefügten Bescheid vom 11. November 2015 Bezug genommen.

Gegen diesen Bescheid legte der Beschwerdeführer innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe mit Schreiben vom 27.11.2015 schriftlich Widerspruch beim Deutschen Bundestag mit der Begründung ein, dass das PartG durch die Veröffentlichungspflichten keine Sperrwirkung gegenüber einem Antrag auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz entfalte. Es fehle insoweit an einer „spezialgesetzlichen Informationszugangsregelung“ im Sinne des Gesetzgebers. Darüber hinaus sei der Antrag nicht ausschließlich auf Korrespondenzen im Zusammenhang mit einer Plausibilitätsprüfung sondern auf sämtliche Korrespondenzen, Vermerke, Notizen und Dienstanweisungen etc. in Bezug auf den Rechenschaftsberichten und Parteispenden 2013 gerichtet und bat daher um eine detaillierte Erklärung darüber, ob diese amtlichen Aufzeichnungen tatsächlich nicht vorliegen würden. Es wird insoweit auf das als Anl. 4, **K 4** beigefügte Schreiben vom 27. November 2015 Bezug genommen.

Mit Bescheid vom 3. Februar 2016 wurde der Widerspruch durch den Deutschen Bundestag mit der Begründung zurückgewiesen, dass die gewünschten Informationen nach § 1 Abs. 3 IFG wegen der abschließenden Regelung des Informationszugangs durch §§ 23 ff. PartG nicht vom Anwendungsbereich des IFG erfasst seien. Durch die Veröffentlichungspflichten nach dem PartG habe der Gesetzgeber eine abschließende Abwägung zwischen den Transparenzinteressen der Allgemeinheit und dem Recht der Parteien auf Wahrung der Vertraulichkeit getroffen. Dies ergebe sich aus dem besonderen Grundrechtsschutz der politischen Parteien als Vereinigung von Bürgern und dem verfassungsrechtlichen Gebot der „Staatsfreiheit der Parteien“ nach Art. 21 GG. Abgesehen von den nach dem Parteiengesetz zu veröffentlichenden Informationen hätten Parteien und auch Dritte Anspruch auf Vertraulichkeit und Datenschutz. Im Rahmen der Rechnungslegung habe die Verwaltung des Deutschen Bundestags neben der Prüffunktion eine Beratungsfunktion. Die Parteien sollten jederzeit zum Umfang ihrer Verpflichtungen um Rat fragen können, ohne befürchten zu müssen, dass entsprechender Schriftverkehr Dritten zugänglich gemacht werde. Es wird insoweit auf den als Anl. 4, **K 5** beigefügten Widerspruchsbescheid des Deutschen Bundestages vom 3. Februar 2016 Bezug genommen. Der Widerspruchsbescheid wurde dem Beschwerdeführer am 6. Februar 2016 zugestellt. Mit der Klage vor dem Verwaltungsgericht Berlin verfolgte der Beschwerdeführer gegen die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: Beklagte) sein Anliegen weiter.

II. Gerichtsverfahren

Das Verwaltungsgericht Berlin hat der Klage stattgegeben und die hiergegen eingelegte Berufung hat das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zurückgewiesen. Auf die dagegen eingelegte Revision hat das Bundesverwaltungsgericht die Urteile geändert und die Klage des Beschwerdeführers abgewiesen.

1. Erstinstanzliches Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht Berlin

Das Verwaltungsgericht Berlin hat der nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren erhobenen Klage im Wege schriftlicher Entscheidung vom 26. Januar 2017, Az. des Gerichts - VG 2 K 69.16 - (**Anl. 5**) in vollem Umfang stattgegeben und die Beklagte unter Aufhebung der angefochtenen Bescheide verpflichtet, dem Beschwerdeführer Zugang zu gewähren zu den beim Deutschen Bundestag - Verwaltung - 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 bis zum 23. September 2015 gefertigt wurden, einschließlich der Rechenschaftsberichtsakten für das Jahr 2013, ohne die Namen, Anschriften und Telekommunikationsdaten natürlicher Personen,.

a) Erstinstanzliche Urteilsbegründung

Das Verwaltungsgericht Berlin führte zur Begründung der Klagestattgabe aus (VG Berlin, Urteil vom 26. Januar 2017, - VG 2 K 69.16 -, - juris 24 f., UA, S.7 – Anl. 5):

„Eine das Informationsfreiheitsgesetz verdrängende Sperrwirkung kann nur eine Norm entfalten, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat und als abschließend zu verstehen ist (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 – BVerwG 7 C 1.12 – juris Rdn. 46; s. auch BVerwG Urteil vom 3. November 2011 – BVerwG 7 C 4.11 – juris Rdn. 9). Das Informationsfreiheitsgesetz und die §§ 23 ff. PartG haben keinen identischen sachlichen Regelungsgegenstand.

1. Das Informationsfreiheitsgesetz betrifft unmittelbar nur die öffentliche Verwaltung und deren Handeln. Es verfolgt das **Ziel, die Transparenz der Verwaltung und des Verwaltungshandelns** zu verbessern und dadurch insbesondere eine effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten, die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und die Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns sicherzustellen (BT-Drs. 15/4493, S. 6; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rdn. 9). Das Informationsfreiheitsgesetz gewährt dem Einzelnen ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen, die bei einer Behörde vorliegen.

2. Dies ist bei den Vorschriften des Parteiengesetzes nicht der Fall. Nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG werden von Wirtschaftsprüfern bzw. Buchprüfern geprüfte Rechenschaftsberichte der Parteien als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Nach § 23 Abs. 2 Satz 5 PartG kann der Bundestagspräsident auch untestierte Rechenschaftsberichte veröffentlichen und nach § 23 Abs. 4 PartG berichtet der Bundestagspräsident dem Deutschen Bundestag über die Entwicklung der Parteienfinanzen in Form von Bundestagsdrucksachen. **Diese Vorschriften regeln allein die verpflichtende Unterrichtung des Bundestags und der Öffentlichkeit über Einzelheiten der Parteifinanzen. Sie vermitteln dem Bürger kein subjektives Recht auf Zugang zu den bei der Bundestagsverwaltung über die**

Rechnungslegung der Parteien vorliegenden Informationen. Die Regelungen greifen vielmehr allein das in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verankerte Transparenzgebot (dazu etwa Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rdn. 111) auf und konkretisieren dieses im Hinblick auf Art. 21 Abs. 3 GG weiter. Zwar können Transparenzvorschriften, die eine Behörde zur Veröffentlichung von amtlichen Informationen verpflichten, im Einzelfall auch als Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG angesehen werden. **Die zur Transparenz verpflichtenden Regelungen des Parteiengesetzes haben jedoch eine andere Zielsetzung als das Informationsfreiheitsgesetz:**

Regelungsbereich des § 23 PartG ist die antragsunabhängige, verpflichtende Offenlegung der finanziellen Aufstellung der Parteien, die gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben müssen. Es geht also, auch wenn die Publizität letztlich über den Präsidenten des Deutschen Bundestages und Bundestagsdrucksachen hergestellt wird, um die verfassungsunmittelbare Pflicht der Parteien, ihre Finanzen offen zu legen. [...]

3. Auch aus **§ 23a Abs. 7 PartG** folgt nichts anderes für die Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis von Informationsfreiheits- und Parteiengesetz. [...] Bei dieser Vorschrift handelt es sich nicht etwa um eine das Informationsfreiheitsgesetz zumindest partiell verdrängende Spezialnorm. **Denn die Norm trifft keine (abweichende) Regelung zum Informationszugang. Vielmehr stellt sie einen Ausschlussgrund im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG dar,** weil sie Informationen in Form von Zufallsfunden bei der in § 23a PartG geregelten Prüfung, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen, kategorisch von jeglicher Veröffentlichung und Weitergabe und damit auch vom Informationszugang ausschließt (vgl. hierzu Rixen, in: Kersten/Rixen PartG, 2009, § 23a Rdn. 62 f.; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 60). Hinsichtlich dieser Informationen bleibt es dabei, dass diese nach § 23a Abs. 7 PartG nicht veröffentlicht oder an staatliche Stellen oder Dritte weiter- bzw. herausgegeben werden dürfen.

4. **Der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes steht schließlich auch nicht entgegen, dass es keine expliziten Regelungen über den Schutz von Geheimnissen der politischen Parteien zur Wahrung eines fairen politischen Wettbewerbs enthält.** Entgegen der Ansicht der Beklagten folgt aus dieser rechtlichen Bestandsaufnahme nicht, dass im Hinblick auf Art. 21 Abs. 1 GG und das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG) **eine verfassungskonforme Auslegung dergestalt angezeigt sein muss, dass die §§ 23 ff. PartG jedenfalls solange als vorrangige**

Spezialreglung im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG anzusehen sind, wie das Informationsfreiheitsgesetz einen Schutz von Geheimnissen der politischen Parteien zur Wahrung eines fairen politischen Wettbewerbs nicht durch zusätzliche Ausschlussgründe gewährt. Unbeschadet der Frage, ob das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auf Parteien ohne weiteres anwendbar ist (hierzu näher differenzierend Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rdn. 144; OLG Köln, Urteil vom 17. Dezember 1985 – 15 U 263/85 – NJW 1987, 1415 <1416; s. auch BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05 – juris Rdn. 150 ff. zu juristischen Personen), ist Konsequenz des im Einzelfall gebotenen Schutzes der Parteien vor Preisgabe sensibler Daten nicht die Beantwortung der Frage der Spezialität im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG in eine bestimmte Richtung. **Vielmehr ist bei – im Hinblick auf die bereits verfassungsrechtlich in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verordnete Transparenzpflicht wohl eher die Ausnahme darstellenden – schutzwürdigen Fallkonstellationen, bei denen der Anwendungsbereich des § 23a Abs. 7 PartG nicht berührt ist, aber gleichwohl sensible und ggf. nach Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG zu schützende Daten im Raume stehen, das Informationsfreiheitsgesetz dann selbst verfassungskonform auszulegen, sofern sich nicht bereits über die unmittelbare Anwendung von § 5 bzw. § 6 IFG verfassungskonforme Ergebnisse erzielen lassen.“**

Für die weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf das als **Anl. 5** beigefügte Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Januar 2017, - VG 2 K 69.16 –, sowie die zwei Schreiben des Gerichts vom 18. November 2016 (**Anl. 6**) und 18. November 2016 (**Anl.7**), die ersichtlich die richterliche Sachverhaltsaufklärung betreffen.

b) Erstinstanzlicher Vortrag des Beschwerdeführers

Wegen des Vortrags des Beschwerdeführers wird auf den Klageschriftsatz vom 4. März 2020 (**Anl. 4**), seinen Schriftsatz vom 23. Juni 2016 (**Anl.8**) sowie vom 7. Oktober 2016 (**Anl.9**), der auf Seite 8 die Fassung des Klageantrags für das schriftliche Entscheidungsverfahren enthält, in vollem Umfang Bezug genommen und hiermit zum Gegenstand des Vortrags der Verfassungsbeschwerde gemacht. Danach führte der Beschwerdeführer zur Klagebegründung ausweislich des Urteils des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Januar 2017, - VG 2 K 69.16 -, UA S. 3 f., - juris Rn. 6 - 8, **Anl. 5**) aus:

„Das Informationsfreiheitsgesetz werde nur durch Normen verdrängt, die einen identischen sachlichen Regelungsgegenstand aufwiesen, sich als abschließend verstünden und in gleicher Weise Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen trafen. Bei den Vorschriften der §§ 23 ff. PartG handele es sich nicht

um eine das Informationsfreiheitsgesetz verdrängende Spezialregelung. Etwas anderes gelte einzig für § 23a Abs. 7 PartG, wonach die im Rahmen des Verifikationsverfahrens gewonnenen Erkenntnisse geheim zu halten seien. Derartige nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffenden Daten seien nach dem Vorbringen der Beklagten in deren Aufzeichnungen aber auch gar nicht vorhanden, es handele sich vielmehr regelmäßig um plausible Rechenschaftsberichte, so dass ein gesondertes Prüfverfahren mit entsprechenden Erkenntnissen gar nicht im Raume stehe. Abgesehen von § 23a Abs. 7 PartG sei eine Spezialität der Regelungen des Parteiengesetzes zu verneinen.

Das Parteiengesetz regle nur, welche Veröffentlichungen zwingend geboten seien, um dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu genügen, nicht jedoch, welche amtlichen Informationen darüber hinaus zugänglich gemacht werden dürften. Die Regelung von proaktiven Publikations- und Berichtspflichten im Parteiengesetz ergänze daher lediglich den Informationszugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Insbesondere seien die Publikations- und Berichtspflichten nicht das normierte Ergebnis einer abschließenden Abwägung zwischen den Vertraulichkeitsinteressen der Parteien sowie des Bundestagspräsidenten einerseits und dem öffentlichen Informationsinteresse des Bürgers bezogen auf die Transparenz dieser Vorgänge andererseits mit der Folge, dass jeglicher Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen in diesem Zusammenhang darüber hinaus ausgeschlossen wäre. Im Gegenteil folge aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG gerade, dass sich die dort geregelte Offenlegungspflicht auch auf die Prüfungstätigkeit des Bundestagspräsidenten erstrecken müsse, was durch die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes sichergestellt sei.

Die weiteren anspruchsbegründenden Voraussetzungen seien gegeben. Insbesondere werde der Deutsche Bundestag im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung nicht parlamentarisch, sondern exekutiv tätig. Schließlich sei auch nicht ersichtlich, dass die begehrten Informationen nicht vorhanden seien.“

c) Erstinstanzlicher Vortrag der Beklagten

Wegen des Vortrags der Beklagten wird auf die Klageerwiderng mit beigefügtem Schriftsatz vom 19. Mai 2016, Seite (**Anl.10**) sowie das mit Schriftsatz vom 30. Juli 2016 eingereichte Rechtsgutachten von Frau Professor Dr. Schönberger (Zum Verhältnis von PartG und Informationsfreiheitsgesetz, Juni 2017, **Anl. 11**) Bezug genommen und insoweit zur Darlegung des Beklagtenvorbringens zum Gegenstand des Vortrags der Verfassungsbeschwerde gemacht. Danach führt die Beklagte ausweislich des Urteils des

Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Januar 2017, - VG 2 K 69.16 -, UA S. 6, - juris Rn.14 - 17,UA, S. 5 – Anl 5) aus:

„Ein Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestehe nicht, weil die begehrten Informationen in den Anwendungsbereich der abschließenden spezialgesetzlichen Regelungen des Parteienrechts fielen. Das sich aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ableitende subjektive Recht auf Informationszugang sei durch die §§ 23 ff. PartG abschließend geregelt. Zu berücksichtigen sei, dass das Verhältnis zwischen Informationsfreiheitsgesetz und Parteiengesetz entscheidend durch die Parteienfreiheit und das Recht auf Chancengleichheit der Parteien bestimmt werde. Damit sei die Ausforschung interner Vorgänge einer Partei, wie es über das Informationsfreiheitsgesetz möglich wäre, unvereinbar.

Nach dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. S... sei für die Annahme einer verdrängenden Spezialität der Regelungen im Parteiengesetz ausreichende Voraussetzung, dass auch diese Vorschriften den Zugang zu amtlichen Informationen regelten. Eine Differenzierung zwischen Transparenzregeln und speziellen Zugangsregeln sei nicht angezeigt. Demgemäß seien Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen alle Bestimmungen, mit denen dem Einzelnen eine Möglichkeit verschafft werde, Kenntnis von amtlichen Informationen zu erlangen, unabhängig davon, ob dieser Zugang auf individuellen Antrag erfolge oder durch die Publikation der entsprechenden Daten erreicht werde.

Im Ergebnis enthalte das Parteiengesetz Spezialregelungen im Verhältnis zum Informationsfreiheitsgesetz, sofern Informationen betroffen seien, die nicht allein aus der Sphäre der Bundestagsverwaltung stammten, sondern die durch die Parteien selbst offenbart würden.

Auch gebiete eine verfassungskonforme Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes, das Parteiengesetz als vorrangige Rechtsvorschrift im Hinblick auf den Zugang zu Informationen über politische Parteien zu begreifen. Sowohl aus der Parteienfreiheit als auch aus dem auf politische Parteien anwendbaren Recht auf informationelle Selbstbestimmung folge die Notwendigkeit, die §§ 23 ff. PartG jedenfalls solange als vorrangige Spezialregelungen anzusehen, wie das Informationsfreiheitsgesetz nicht selbst die Daten politischer Parteien schütze. Denn im Schutz der Parteienfreiheit sei notwendigerweise immer ein Element des Geheimnisschutzes enthalten. Zudem schütze der Grundsatz der Chancengleichheit in Verbindung mit der Parteienfreiheit die Parteien nicht nur vor tatsächlicher oder rechtlicher Ungleichbehandlung durch staatliche Organe, sondern auch vor Verfälschungen des Parteienwettbewerbs durch solche staatlichen Einwirkungen, die bei rein formaler Betrachtungsweise unterschiedslos alle Parteien beträfen. Um eine

solche mittelbare Verzerrung des Wettbewerbs handele es sich aber, wenn Informationen der Parteien Dritten selektiv zugänglich gemacht würden und so zum Mittel im politischen Wettkampf werden könnten. Damit schaffe der Staat die Voraussetzungen für eine selektive und damit eventuell verzerrende Nutzung von Informationen im Parteienwettbewerb. Die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes auf die beim Bundestagspräsidenten über politische Parteien vorhandenen Informationen stelle nicht mehr sicher, dass die alle Parteien betreffende Publizität in gleichheitskonformer Weise hergestellt werde. Es läge dann in der Hand der Anspruchssteller, in welchem Umfang Daten über bestimmte Parteien in die Öffentlichkeit gelangten. Entsprechend dem den wirtschaftlichen Wettbewerb schützenden Ausschlussgrund des § 6 IFG (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) müsste auch der politische Wettbewerb der Parteien geschützt werden. Ein solcher den politischen Wettbewerb schützender Ausschlussgrund fehle jedoch. Dies lasse nur den Schluss zu, dass die §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen zum Informationsfreiheitsgesetz zu verstehen seien.

Zum selben Ergebnis führe die Betrachtung des auch für politische Parteien geltenden Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Da das Informationsfreiheitsgesetz jedoch keine Vorschriften über die Berücksichtigung dieses Grundrechts enthalte, sondern Daten juristischer Personen allein für wirtschaftlich tätige juristische Personen schütze, folge daraus wiederum, dass ein entsprechender Konflikt mit den Grundrechten der Parteien schon deshalb nicht entstehen könne, weil das Informationsfreiheitsgesetz durch die §§ 23 ff. PartG verdrängt werde.“

Ergänzend wird auf den Schriftsatz der Beklagten vom 22. Dezember 2016 (**Anl.12**) Bezug genommen und insoweit zur Darlegung des Beklagtenvorbringens zum Gegenstand des Vortrags der Verfassungsbeschwerde gemacht. Das Schreiben nimmt Bezug auf das Schreiben des Verwaltungsgerichts Berlin vom 18. November 2016 (**Anl.6**), wonach die Beklagte um konkrete Darlegung der beim Deutschen Bundestag - Verwaltung – vorhandenen Dokumente gebeten wird, die Bezug zum IFG-Antrag des Beschwerdeführers hätten.

2. Berufungsverfahren,

Die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen, Az. des Gerichts - OVG 12. B 6.17 -.

a) Begründung des Berufungsurteils

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg führte unter Zurückweisung der Berufung der Beklagten zur Begründung der Klagestattgabe aus (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. April 2018, - 12 B 6.17 - juris Rn. 23, UA , S. 10 - Anl.13):

„Maßgebliche Bestimmung für das Verhältnis zwischen Informationsfreiheitsgesetz und spezialgesetzlichen Regelungen ist § 1 Abs. 3 IFG. Danach gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme von § 29 VwVfG und § 25 SGB X dem Informationsfreiheitsgesetz vor. § 1 Abs. 3 IFG dient nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung, der sich der Senat anschließt, der Sicherung des Vorrangs des Fachrechts gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - DVBl 2017, 1423, juris Rn. 12). Um diesen Vorrang zu erreichen, wird das Informationsfreiheitsgesetz (nur) durch Normen verdrängt, die bei abstrakter Betrachtung einen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweisen und sich als abschließende Regelung verstehen (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017, a.a.O., Rn. 12; Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - NVwZ 2013, 431, juris Rn. 46; Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - NVwZ 2012, 251, juris Rn. 9; Beschluss vom 9. November 2010 - 7 B 43.10 - NVwZ 2011, 235, juris Rn. 8). [...] Die von der Beklagten angeführten Regelungen des Parteiengesetzes haben keinen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt. § 1 Abs. 1 IFG gewährt dem Einzelnen einen antragsabhängigen individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen einer Behörde oder sonstigen Stelle des Bundes. Durch den freien und materiell voraussetzungslosen Informationsanspruch soll die **Kontrolle staatlichen Handelns** sowie die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten verbessert und die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert werden (BT-Drs. 15/4493 S. 6). **Als vorrangige Rechtsvorschriften im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG kommen danach nur solche Bestimmungen in Betracht, die ebenso wie § 1 Abs. 1 IFG ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Bundes regeln** (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 297 f.).

Um eine solche spezialgesetzliche Zugangsregelung handelt es sich bei den Vorschriften über die Rechenschaftslegung der politischen Parteien nicht. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Diese Pflicht wird in den §§ 23 ff. PartG einfachgesetzlich ausgestaltet. Die verfassungsrechtlich gebotene Öffentlichkeit wird dabei über den Präsidenten des Deutschen Bundestages als „mittelverwaltende Behörde“ (Begründung des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, BT-Drs. 14/8778 S. 18) in Form von Bundestagsdrucksachen hergestellt. Als Bundestagsdrucksachen und damit in allgemein zugänglicher Form zu veröffentlichen sind die Rechenschaftsberichte der Parteien (§ 23 Abs. 2 Satz 3, § 23a Abs. 6 PartG), sog. Großspenden (§ 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG) und die Berichte, die der Bundestagspräsident dem Deutschen Bundestag über die Entwicklung der Parteifinancen erstattet (§ 23 Abs. 4 PartG). **Diese Vorschriften vermitteln dem Einzelnen als Teil der Öffentlichkeit, wie das Verwaltungsgericht zu Recht festgestellt hat, kein dem Regelungsgehalt des § 1 Abs. 1 IFG entsprechendes subjektives Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen.** Vielmehr handelt es sich um Regelungen, mit denen das in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verankerte Transparenz- und Publizitätsgebot (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 - 6 C 32.11 - BVerwGE 145, 194, juris Rn. 28) aufgegriffen und durch allgemeine Veröffentlichungspflichten umgesetzt wird. Eine **Kollisionslage** mit dem antragsabhängigen individuellen Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 IFG besteht insoweit nicht; das Parteiengesetz enthält lediglich objektive Bestimmungen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit und keine vorrangigen Informationszugangsregelungen im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG (ebenso: Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, Nr. 5.1.3; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 361). **Die Vorschrift des § 23a Abs. 7 PartG rechtfertigt keine andere Beurteilung.** Sie trifft nach der zutreffenden erstinstanzlichen Auslegung keine (abweichende) Regelung zum Informationszugang. Soweit sie die Parteien vor einer Veröffentlichung oder Weiterleitung sog. Zufallsfunde schützt (Lenski, Parteiengesetz, 1. Aufl. 2011, § 23a Rn. 35), **handelt es sich um eine Geheimhaltungsvorschrift, die einen Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 4 IFG begründen kann**, nicht aber den Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG als spezialgesetzliche Regelung verdrängt.

[...] Zwar betreffen auch behördliche Veröffentlichungspflichten den Zugang zu amtlichen Informationen. Damit allein ist jedoch noch nichts darüber ausgesagt, ob die spezialgesetzliche Regelung einen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweist. Die Veröffentlichungspflichten des Parteiengesetzes dienen - wie dargelegt - jedenfalls nicht der Erfüllung eines individuellen

Informationszugangsrechts, sondern gestalten die verfassungsrechtliche Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung aus. Die Pflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit wird einfachgesetzlich von den Parteien auf den Bundestagspräsidenten als zuständige Verwaltungsinstanz delegiert (Lenski, a.a.O., § 23 Rn. 30). Zu Informationszugangsrechten gegenüber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages verhält sich das Parteiengesetz nicht.

Dass das Informationsfreiheitsgesetz und das Parteiengesetz unterschiedlichen Regelungsmechanismen folgen, wird letztlich auch von der Beklagten nicht in Abrede gestellt. Die Unterschiede zwischen dem **subjektiven Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG** und den **objektiv ausgestalteten Transparenzvorschriften des Parteiengesetzes** sind insoweit nicht allein begrifflicher Natur. Sie können auch nicht, wie von der Beklagten geltend gemacht, als Ausdruck der vorrangigen Spezialität des Parteiengesetzes gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz angesehen werden. Eine mit unterschiedlichen Regelungsmechanismen begründete Spezialität wird der Vorrangregelung des § 1 Abs. 3 IFG, die nach der höchstrichterlichen, vom Senat geteilten Auslegung gerade einen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt voraussetzt, nicht gerecht (vgl. zu einem mit dem Zugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG deckungsgleichen Auskunftsanspruch Dritter nach dem Personalaktenrecht: BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017, a.a.O., Rn. 18 f.; zum Zugang zu Informationen betreffend die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs nach § 96 Abs. 4 BHO: Urteil des Senats vom 27. August 2015 - OVG 12 B 35.14 - juris Rn. 27). [...] **Der Sache nach reklamiert die Beklagte mit dem verfassungsrechtlich für geboten erachteten Schutz der Parteien**, den sie in der mündlichen Verhandlung anhand von Beispielsfällen näher erläutert hat, für den **gesamten Bereich der Rechenschaftslegung der Parteien eine Ausnahme vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes**, ohne die Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 IFG für einen Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen in den Blick zu nehmen. **Die Normierung einer derartigen Bereichsausnahme wäre Sache des Gesetzgebers**; eine allgemeine Ausnahmegesetzgebung, die unabhängig von § 1 Abs. 3 IFG eine Sperrwirkung begründet, existiert weder im Parteiengesetz noch im Informationsfreiheitsgesetz.

Der Hinweis auf die in **§§ 23 ff. PartG** geregelten **Informationsverhältnisse** verhilft der Berufung gleichfalls nicht zum Erfolg. Dass die parteienrechtlichen Vorschriften, die auch nach dem Vortrag der Beklagten das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ausgestalten, zugleich eine **abschließende Regelung über das Informationsverhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung (Bundestagspräsident als Verwaltungsbehörde) und der informationsbegehrenden Öffentlichkeit (einschließlich des einzelnen Bürgers)** enthalten sollen, **überzeugt nicht**. Eine

derartige Zielsetzung lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen (vgl. zum Gesetzeszweck den Bericht des Innenausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Parteienfinanzierung vom 29. November 1983, BTDRs. 10/697 S. 4 bis 6); auch die **nach Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes in Kraft getretenen Neuregelungen zur Rechnungslegung und Parteienfinanzierung** (Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl S. 2563) **verhalten sich dazu nicht**. Insbesondere begründen die §§ 23 ff. PartG **keine eigenständige Informationspflicht des Bundestagspräsidenten als Verwaltungsbehörde gegenüber dem einzelnen Bürger**, die mit einem individuellen Anspruch auf Informationszugang korrespondiert, sondern stellen - wie dargelegt - die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung über den Bundestagspräsidenten durch Veröffentlichung allgemein zugänglicher Bundestagsdrucksachen sicher. Der Zugang zu Informationen aus den veröffentlichten Rechenschaftsberichten (§ 23 Abs. 2 PartG) oder den Berichten des Bundestagspräsidenten (§ 23 Abs. 4 PartG) ist vorliegend indes nicht Streitgegenstand. Das Informationsbegehren des Klägers bezieht sich auf Unterlagen, die im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der Parteien beim Präsidenten des Deutschen Bundestages im Rahmen der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben entstanden sind und nicht der Veröffentlichung unterliegen. **Die Kontrolle der Verwaltung und des Verwaltungshandelns bei der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Parteiengesetz liegt - anders als im Informationsfreiheitsgesetz - nicht inmitten des Gesetzeszwecks.**

[...] **Dass das Informationsfreiheitsgesetz einen zusätzlichen - neben die spezialgesetzliche Regelung tretenden - Anspruch auf Informationszugang gewährt, ist nicht untypisch.** Auch in anderen Rechtsbereichen können Spezialvorschriften das allgemeine Informationsfreiheitsgesetz nur im Rahmen ihres sachlichen Anwendungsbereichs verdrängen. Amtliche Informationen, die nicht unter die fachgesetzliche Regelung fallen, können dagegen einem Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG unterliegen (vgl. zu § 96 Abs. 4 BHO: Urteil des Senats vom 27. August 2015, a.a.O., Rn. 27; zu weiteren Beispielfällen Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 109; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 301). Ob sich aus dem Fachrecht Gründe für eine Verweigerung des Informationszugangs ergeben, ist keine Frage des § 1 Abs. 3 IFG. Mit überzeugender Begründung hat das Verwaltungsgericht auch eine aus verfassungsrechtlichen Gründen reklamierte Ausnahme von der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes verneint. Den auf die **Systematik** des Gesetzes abstellenden Erwägungen ist die Beklagte im Berufungsverfahren nicht entgegengetreten. **Dass das Informationsfreiheitsgesetz so lange keine Anwendung finden soll, wie der Gesetzgeber keine zusätzlichen Ausschlussgründe zum Schutz der politischen Parteien normiert hat, lässt sich**

mit einer verfassungskonformen Auslegung nicht begründen. Die gesetzliche Vorrangregelung des § 1 Abs. 3 IFG ist einer solchen - auf eine Bereichsausnahme hinauslaufenden - Auslegung nicht zugänglich. Soweit tatsächlich der Schutz sensibler, für die Wettbewerbsgleichheit der Parteien relevanter Daten im Raum steht, ist dem im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes bei der Prüfung von Ausschlussgründen - gegebenenfalls im Wege der verfassungskonformen Auslegung - Rechnung zu tragen.“

Für die weiteren Einzelheiten wird das als **Anl.13** beigefügte Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 26. April 2018, - 12 B 6.17 - nebst Verhandlungsniederschrift (**Anl.14**) in vollem Umfang in Bezug genommen und hiermit zum Gegenstand des Vortrags der Verfassungsbeschwerde gemacht. Ergänzend wird das Schreiben des Oberverwaltungsgerichts an den Deutschen Bundestag vom 16. Oktober 2017 (**Anl.15**) beigefügt, wonach mitgeteilt wird, dass ein Fall der notwendigen Beiladung i.S.d. § 65 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen würde.

b) Vortrag der Beklagten im Berufungsverfahren

Wegen des Vortrags der Beklagten wird auf die Berufungsbegründung vom 27. April (**Anl.16**) Bezug genommen. Danach führt die Beklagte unter Bezugnahme auf das von ihr eingeholte, bereits erstinstanzlich eingereichte Rechtsgutachten (**Anl.11**) ausweislich des Urteils des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 26. April 2018, - 12 B 6.17 - (juris Rn. 10 – 14 , UA; Seite 6 f. - **Anl.13**) aus:

„Entgegen der erstinstanzlichen Auffassung erfülle das Parteiengesetz die Voraussetzungen für die Begründung einer Sperrwirkung gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz.

Die rein begriffliche Unterscheidung zwischen dem subjektiven Informationsanspruch des Informationsfreiheitsgesetzes und den „nur objektiven“ Transparenzvorschriften des Parteiengesetzes trage nicht die Annahme unterschiedlicher Regelungsgegenstände. Die unterschiedlichen Regelungsmechanismen seien gerade Ausdruck der Spezialität des Parteiengesetzes gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz und Ergebnis der konkreten Abwägung der durch eine Veröffentlichung berührten verfassungsrechtlich geschützten Belange. Dass der Gesetzgeber das Transparenzgebot des Grundgesetzes durch allgemeine Veröffentlichungsvorschriften ausgestaltet habe, führe nicht dazu, dass die Regelungen in §§ 23 ff. PartG ausschließlich das Informationsverhältnis zwischen Staat und Parteien bzw. Parteien und Öffentlichkeit betreffen. Vielmehr habe der

Gesetzgeber damit zugleich das Informationsverhältnis zwischen der öffentlichen Verwaltung (hier: dem Bundestagspräsidenten als „Parteienfinanzierungsbehörde“) und der informationsbegehrenden Öffentlichkeit (einschließlich des einzelnen Bürgers) geregelt und einen abschließenden Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen der Öffentlichkeit an Transparenz und dem Interesse der Parteien an der Wahrung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und auf faire und chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb vorgenommen. Der Regelungsgegenstand des Parteiengesetzes sei danach identisch mit dem des Informationsfreiheitsgesetzes. Dies habe das Verwaltungsgericht verkannt und das parteiengesetzliche Konzept der Informationsbeziehungen zwischen Parteien, Öffentlichkeit und Verwaltung nur unzureichend berücksichtigt.

Die verengte Sichtweise des Verwaltungsgerichts führe dazu, dass das abschließende Regelungskonzept des Parteiengesetzes durch einen zusätzlichen Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz ausgehöhlt werde und wichtige Regelungen in der Praxis leerlaufen. Die §§ 23 ff. PartG enthielten zum einen die erforderlichen Regelungen, um der verfassungsrechtlich geforderten finanziellen Transparenz der Parteien Genüge zu tun; zum anderen normierten sie zugleich eine Begrenzung dieser Transparenzpflichten. Der Grundsatz der Chancen- und Wettbewerbsgleichheit der Parteien verbiete jegliche über diese Regelungen hinausgehende Ausforschung sensibler Daten der Parteien. Ein individueller Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz würde insoweit die Gefahr bergen, dass gezielt Informationen zu einzelnen Parteien abgefragt und der Öffentlichkeit unter Verletzung der Chancengleichheit zugänglich gemacht würden. So könnten etwa in den Bereichen, in denen dem Bundestagspräsidenten nach dem Parteiengesetz ein Ermessen eingeräumt sei, oder in denen die Parteien berechtigt seien, bestimmte Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht des Folgejahres zu berichtigen, Informationen vorab öffentlich werden mit der Folge, dass die abschließende Abwägung der Rechtsgüter im Parteiengesetz umgangen werde und leerlaufe. Dies betreffe nicht nur Ausnahmefälle; so habe etwa der hiesige Kläger eine Vielzahl von Informationsanträgen im Bereich der Parteienfinanzierungsbehörde gestellt, die der Ausforschung der Parteien über den Umweg der bei der Bundestagsverwaltung vorhandenen Informationen dienten. Auf diesem Wege Informationen über die politischen Parteien zu erlangen, entspreche nicht dem Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes.

Das Verwaltungsgericht setze sich mit dem angefochtenen Urteil zudem in Widerspruch zu seiner eigenen Rechtsprechung. Hinsichtlich des Zugangs zu Informationen über Nebeneinkünfte von Mitgliedern des Deutschen Bundestages habe es in einer Entscheidung aus dem Jahre 2008 die Transparenzvorschriften des Abgeordnetengesetzes als abschließende spezialgesetzliche Regelungen im Sinne

des § 1 Abs. 3 IFG angesehen und eine Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes verneint, obwohl auch diese Vorschriften unmittelbar allein das Verhältnis zwischen den Abgeordneten und der Bundestagsverwaltung regelten und keine über die allgemeine Veröffentlichung hinausgehenden Informationsansprüche Dritter vorsähen. Die Funktion, die dem Bundestagspräsidenten im Rahmen der Transparenzpflichten von Mandatsträgern und der Rechnungslegungspflicht politischer Parteien zukomme, verlange jeweils die Wahrung strikter Neutralität und Konsequenz sowie die Einhaltung eines fairen rechtsstaatlichen Verfahrens. Beide Regelungsbereiche erforderten dementsprechend eine besondere Sensibilität gegenüber Versuchen, die Überprüfungsvorgänge durch selektive Ausforschung und kampagnenartige Begleitung zu beeinflussen. Diese im Bereich der demokratischen Organisation politischer Willensbildung gegebene besondere Sensibilität habe den Gesetzgeber dazu veranlasst, anstelle eines allgemeinen Informationszugangsrechts zur Kontrolle exekutiver Tätigkeit ein spezifisches Transparenzregelwerk zu schaffen, das es dem Bundestagspräsidenten überantworte, nach gleichem Maßstab erhobene Auskünfte und Erkenntnisse zu verarbeiten und öffentlich zugänglich zu machen.

Bei verfassungskonformer Auslegung müssten die Transparenzvorschriften des Parteiengesetzes jedenfalls so lange als vorrangige Spezialregelungen gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz angesehen werden, wie dieses den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz für politische Parteien zur Wahrung eines fairen politischen Wettbewerbs nicht durch zusätzliche Ausschlussgründe gewährleiste. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass schutzwürdige Fallkonstellationen, bei denen sensible, für die Wettbewerbsgleichheit der Parteien relevante Daten anfallen könnten, eher die Ausnahme bildeten, sei eine Fehleinschätzung. Schutzwürdige Fallkonstellationen könnten sich etwa aus der Überprüfung von Selbstanzeigen der Parteien über Unrichtigkeiten in früheren Rechenschaftsberichten oder der Prüfung von Stundungsanträgen und Parteispenden ergeben. In solchen und ähnlichen Fällen gelte prinzipiell, dass eine Partei der Behörde auf Nachfragen mehr offenzulegen habe, als sie im Rahmen ihrer mit Erläuterungen versehenen Korrekturen im Rechenschaftsbericht publik machen müsse.“

b) Vortrag des Beschwerdeführers im Berufungsverfahren

Wegen des Vortrags des Beschwerdeführers im Berufungsverfahren wird auf die Berufungserwiderung vom 18. Juni 2017 (**Anl.17**) in vollem Umfang Bezug genommen und hiermit zum Gegenstand des Vortrags der Verfassungsbeschwerde gemacht. Danach führt der Beschwerdeführer ausweislich des Urteils des Oberverwaltungsgerichts

das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg vom 26. April 2018, - 12 B 6.17 – (juris Rn. 19 , UA; Seite 9 f. - **Anl.13**) aus:

„Zu Recht sei das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Vorschriften des Parteiengesetzes keinen mit dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgehalt aufwiesen. Sie regelten gerade nicht den Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Bundes im Sinne einer Kontrolle staatlichen Verwaltungshandelns, sondern beträfen ausschließlich die Veröffentlichung der von den Parteien erstellten Rechenschaftsberichte sowie der Berichte des Bundestagspräsidenten über die Entwicklung der Parteifinzen. Zugang zu Informationen werde nur insoweit eröffnet, als diese Gegenstand der Veröffentlichungen seien. Bei den Publizitätspflichten des Parteiengesetzes, die einem anderen Zweck als das Informationsfreiheitsgesetz dienten, handele es sich zudem um objektiv-rechtliche Transparenzregelungen; sie könnten schon deshalb nicht als vorrangige Spezialregelung im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG angesehen werden. In Bezug auf die Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten komme den Vorschriften des Parteiengesetzes auch kein abschließender Charakter zu.“

3. Revisionsverfahren

Gegen die Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg legte die Beklagte Revision ein, Az. des Bundesverwaltungsgerichts - BVerwG 10 C 16.19 -, vormals Az. - BVerwG 7 C 20.18 -.

a) Vortrag der Beklagten im Revisionsverfahren

Wegen des Vortrags der Beklagten wird auf die Revisionsbegründung vom 4. September 2018 (**Anl.18**) und ihren Schriftsatz vom 6. März 2020 (**Anl.19**) Bezug genommen und insoweit zur Darlegung des Beklagtenvorbringens zum Gegenstand des Vortrags der Verfassungsbeschwerde gemacht. Zur Begründung ihrer Revision führt die Beklagte im Wesentlichen aus: Die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes sei nach § 1 Abs. 3 IFG ausgeschlossen, weil es durch die Regelungen des Parteiengesetzes verdrängt werde. Dem Parteiengesetz liege ein Gesamtkonzept zugrunde, ob und wie der Zugang zu amtlichen Informationen, die die Rechnungslegung der politischen Parteien betreffen, erfolgen solle. Das dürfe durch einen Rückgriff auf das Informationsfreiheitsgesetz nicht unterlaufen werden. Mit Schriftsatz der Beklagten vom 6. März 2020 (**Anl.19**) wurde nochmals unter Verweis auf das Gutachten von Frau Professor Schönberger (S. 29 f., Anl.11) der Einwand erhoben, dass die §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen i.S.d. § 1 Abs.

3 IFG zur Wahrung der Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb nach Art. 21 GG, aber auch ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und damit zur Herstellung eines verfassungskonformen Zustandes anzuerkennen seien (vgl. Ss. d. Bkl., Rn. 32, 36). Bei unterstellter Anwendbarkeit des IFG werde der Erlass eines Verpflichtungsurteils jedenfalls für rechtsfehlerhaft erachtet, da die Parteien, deren Daten von dem Informationsantrag erfasst seien, bisher nicht in dem von § 8 IFG für Drittbetroffene vorgesehenen Verfahren beteiligt wurden (vgl. Ss. d. Bkl., Rn. 59 - 62). Die Urteile von Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht könnten auch deshalb keinen Bestand haben, da im Rahmen eines Bescheidungsurteils geboten gewesen wäre, dass sie die von ihnen zum Schutz der Vertraulichkeitsinteresse der Parteien jeweils ins Auge gefasste verfassungskonforme Auslegung des IFG hätten näher konkretisieren müssen, damit die Beklagte auf dieser Grundlage über den streitgegenständlichen IFG-Antrags nach der Drittbeteiligung der betroffenen Parteien neu entscheiden könne (vgl. Ss. d. Bkl., Rn. 61).

b) Vortrag des Beschwerdeführers im Revisionsverfahren

Der Beschwerdeführer verteidigte das angegriffene Urteil durch weitergehende und vertiefende Ausführungen zur Gesetzesauslegung des § 1 Abs. 3 IFG und des PartG unter Geltendmachung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und des grundrechtlich geschützten Informationsrechts des Beschwerdeführers nach Art. 5 Abs. 1 GG. Zur Begründung wird von dem Beschwerdeführer ausgeführt, dass mit der verfassungsrechtlichen Pflicht der Parteien zu öffentlichen Rechnungslegung nicht vereinbar sei, dass gerade in diesem Bereich der Verwaltungstätigkeit des Deutschen Bundestages dem Bürger der Zugang zu amtlichen Informationen verwehrt werde (Ss.v.20.11.18,S.22 - **Anl. 20**). Eine unmittelbar verfassungsrechtlich begründete Bereichsausnahme für die Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten für die Anwendung des IFG sei mit dem Schutzgedanken des Art. 21 Abs. 1 GG weder vereinbar noch erforderlich (Ss.v.20.11.18,S.25, letzter Abs. - **Anl. 20**). Die Forderung der Beklagten nach einer generellen Sperrwirkung für die Anwendung des IFG ließe sich jedenfalls nicht mit der Verfassung rechtfertigen. Dieses von der Beklagten vertretene Auslegungsergebnis würde zudem seinerseits dem verfassungsrechtlich geforderten Transparenzgebot der Rechnungslegung der Parteien und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widersprechen (Ss.v. 20.11.20, S 25, letzter Abs.). Mit Schriftsatz vom 12. Juni 2020 auf Seite 2 f. (**Anl. 21**) führte der Beschwerdeführer weiter aus:

„Die Beklagte hat in keiner Weise dargetan, dass von dem **streitgegenständlichen Informationsantrag** zur Wahrung der Wettbewerbsgleichheit verfassungsrechtlich **schutzwürdige Daten betroffen** sind. Hierfür dürfte es **nicht ausreichen, dass parteibezogene Daten vom Informationsantrag erfasst sein können, die nach dem PartG nicht den Publizitätspflichten unterliegen.** [...] Die Beklagte hat lediglich **abstrakt auf die generellen Folgen der Anwendbarkeit des IFG** für die **Vertraulichkeitsinteressen der politischen Parteien** in Erfüllung der ihnen obliegenden Rechenschaftsverpflichtung hingewiesen **ohne die streitgegenständlichen Informationen in Bezug zu nehmen.** Die Verwaltungsvorgänge im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten und den Parteispenden sind aber einer **typisierenden Betrachtungsweise** nicht in der Weise zugänglich, dass diese dem **unausforscharen Kernbereich der Parteienfreiheit zur Wahrung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zwingend zugeordnet werden können.** Dem steht bereits das für die **Rechenschaftslegung geforderte Transparenz- und Publizitätsgebot nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG** sowie das hier auch **grundrechtlich durch Art. 5 GG geschützte Informationsrecht nach § 1 Abs. 1 IFG** entgegen, da dieser Verwaltungsbereich nach dem Wortlaut des Gesetzes und erkennbaren Willen des Gesetzgebers von der Anwendbarkeit des IFG nicht generell ausgenommen wurde (vgl. zu allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1, Hs. 2 GG durch § 1 Abs.1 IFG - BVerfG, Beschluss vom 20.06.2017- 1 BvR 1978/13 -, Rn. 21).

Die Erfüllung der **Rechenschaftspflicht bedarf der Kontrolle**, die darauf bezüglichen Regelungen liegen im Spannungsverhältnis der miteinander konkurrierenden verfassungsrechtlichen Grundsätze der Staatsfreiheit der Parteien und des Transparenzgebotes (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art.21, Rn. 475). Der Inhalt des Begriffs „öffentliche Rechenschaft“ ist auszurichten an dem Schutzzweck des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG: Ihm wäre nicht genügt durch die Gewährung der Einsichtnahme an ein staatliches Organ, das nicht seinerseits zur Offenlegung verpflichtet ist (Kunig, in: Isensee/Kirchhof, Hd. des Staatsrechts, Bd.III, § 40, Rn.42). Demgemäß muss sich diese Offenlegungspflicht grundsätzlich auch auf die Tätigkeit des Bundestagspräsidenten im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten und Parteispenden erstrecken dürfen.“

Wegen des Vortrags des Beschwerdeführers im Revisionsverfahren wird auf die Revisionserwiderung vom 20. November 2018 (**Anl. 20**) und seinen Schriftsatz vom 12. Juni 2020 (**Anl. 21**) in vollem Umfang in Bezug genommen und hiermit zum Gegenstand des Vortrags der Verfassungsbeschwerde gemacht.

c) Urteilsbegründung der Revisionsentscheidung

Das Bundesverwaltungsgericht hat demgegenüber festgestellt, dass § 1 Abs. 3 IFG nicht voraussetze, dass eine dem Informationsfreiheitsgesetz vorgehende fachgesetzliche Rechtsvorschrift über den Zugang zu amtlichen Informationen dem einzelnen einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationszugangsanspruch verleiht. Die Urteile wurden hierauf mit der Erwägung abgeändert, dass die Vorschriften § 23 ff PartG über die Rechnungslegung der Parteien ersichtlich dem Zweck dienen, die Erfüllung der materiellen Publizitätspflichten der Parteien dem Tagesstreit zu entziehen und einer unabhängigen Stelle in einem fachlich qualifizierten, neutralen Verfahren vorzubehalten. Dieses Regelungskonzept verlöre sofort seine Wirkung, würden daneben anderweitige Wege der Information eröffnet.

Das Bundesverwaltungsgericht führte zur Begründung der Ablehnung der Klage des Beschwerdeführers aus (BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2020, - BVerwG 10 C 16.19 - , UA, Rn.9 - Anl.1) :

„Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird das Informationsfreiheitsgesetz nach § 1 Abs. 3 IFG, der der Sicherung des Vorrangs des Fachrechts dient, durch Normen verdrängt, die einen mit § 1 Abs. 1 IFG - **abstrakt - identischen sachlichen Regelungsgehalt** aufweisen und sich als abschließende Regelung verstehen (vgl. BVerwG, Urteile vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - BVerwGE 159, 194 Rn. 12 m.w.N. und vom 10. April 2019 - 7 C 22.18 - Buchholz 404 IFG Nr. 32 Rn. 13). Die einschlägigen Regelungen des Parteiengesetzes erfüllen diese beiden Voraussetzungen.

Die im Parteiengesetz getroffenen Regelungen über die Veröffentlichungs- und Berichtspflichten des Präsidenten des Deutschen Bundestags zur Rechenschaftslegung der Parteien und der Entwicklung der Parteienfinanzen weisen einen mit § 1 Abs. 1 IFG - abstrakt - identischen sachlichen Regelungsgehalt auf.

a) Sowohl ausgehend vom **Wortlaut des § 1 Abs. 3 IFG** als auch mit Blick auf **Sinn und Zweck** der Regelung, den Vorrang des Fachrechts gegenüber dem allgemeinen Informationszugangsrecht zu gewährleisten, ist hierfür maßgeblich, ob die anderweitige Regelung dem **sachlichen Gegenstand nach** Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen trifft. Darüber hinaus ist ausschlaggebend, ob die andere Regelung diesen Zugang **nicht nur im Einzelfall**, sondern **allgemein** oder doch **typischerweise** gestattet und **an nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Informationspflichtige adressiert ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - Buchholz 404 IFG Nr. 7 Rn. 9 und vom 10. April 2019 - 7 C 22.18 - Buchholz 404 IFG Nr. 32 Rn. 13).

Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts setzt § 1 Abs. 3 IFG nicht zusätzlich voraus, dass die anderweitige Regelung dem Einzelnen einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationszugangsanspruch verleiht. Diese Auffassung **verschiebt den Akzent von einer sachlichen Kongruenz der jeweiligen Regelungsmaterie (dem "was") auf das Merkmal der Rechtsdurchsetzung (das "wie")**, nämlich ob eine etwa bestehende objektiv-rechtliche Informationspflicht auch mit subjektiv-rechtlichen Ansprüchen unterlegt ist. Damit würde dem Gesetzgeber verwehrt, es in einem bestimmten sachlichen Regelungsbereich bei objektiv-rechtlichen Informationspflichten zu belassen und deren Erfüllung auf andere Weise als durch Einräumung subjektiver Informationszugangsansprüche zu sichern. Dass der Gesetzgeber des Informationsfreiheitsgesetzes sich selbst derart einschränken wollte, lässt sich nicht annehmen.

b) Ausweislich des Berufungsurteils richtet sich das Informationsbegehren des Klägers auf Unterlagen, die im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der Parteien beim Präsidenten des Deutschen Bundestags entstanden sind, soweit sie nicht der Veröffentlichung unterliegen. Insofern ist zwischen **Unterlagen**, die dem Präsidenten des Deutschen Bundestags **seitens der Parteien** eingereicht wurden, und Unterlagen, die der **Präsident** des Deutschen Bundestags bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben **selbst generiert** hat, zu **unterscheiden**. Hinsichtlich **beider Arten von Unterlagen enthalten die §§ 23 ff. PartG sachlich einschlägige Regelungen über den Informationszugang der Allgemeinheit**.

Die Vorschriften des Parteiengesetzes über die Rechenschaftslegung der politischen Parteien (§§ 23 ff. PartG) **zielen auf die Information der allgemeinen Öffentlichkeit über das Finanzgebaren und das Vermögen der politischen Parteien**. Sie **dienen damit der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG**, wonach die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben müssen (dazu etwa Jochum, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018, § 23 Rn. 1 ff.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 207 ff.). Dies geschieht dadurch, dass die politischen Parteien durch §§ 23 ff. PartG verpflichtet werden, dem Präsidenten des Deutschen Bundestags jährlich einen von einem Wirtschaftsprüfer geprüften Rechenschaftsbericht vorzulegen (§ 23 Abs. 1 und 2 Satz 1 PartG), der von diesem als Bundestagsdrucksache verteilt wird (§ 23 Abs. 2 Satz 3 PartG). Dasselbe gilt für berichtigte Rechenschaftsberichte (§ 23a Abs. 6 PartG). Hierdurch ist die Möglichkeit der Kenntnisnahme durch die allgemeine Öffentlichkeit sichergestellt

(vgl. Rixen, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 23 Rn. 31 f.; Streinz, a.a.O., Rn. 209) und nach dem Willen des Gesetzgebers des Parteiengesetzes eine **umfassende öffentliche Kontrolle** gegeben (BT-Drs. 10/697 S. 6).

Die Regelung des Parteiengesetzes betrifft auch **Unterlagen**, die dem Präsidenten des Deutschen Bundestags von Seiten der Parteien eingereicht werden, von diesem aber nicht veröffentlicht werden müssen. Das liegt für so genannte Zufallsfunde auf der Hand; § 23a Abs. 7 PartG enthält hierfür eine ausdrückliche Bestimmung, die dem Präsidenten des Deutschen Bundestags untersagt, im Rahmen dieses Verfahrens gewonnene Erkenntnisse, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen, zu veröffentlichen. Es gilt aber auch für Erkenntnisse, die zwar die Rechnungslegung der Partei betreffen, aber über deren Pflicht zur Publizität hinausgehen (oder um deren Reichweite streiten); indem es bestimmt, was der Präsident des Deutschen Bundestags zu veröffentlichen hat, **legt es zugleich fest, was der Veröffentlichung nicht unterliegt**. Die Regelungen des Parteiengesetzes betreffen mit anderen Worten **sämtliche Informationen**, welche die **Parteien** dem Präsidenten des Deutschen Bundestags im Zuge des Verfahrens nach den §§ 23 ff. PartG zukommen lassen, **ohne dass sich zwischen solchen Informationen, die sich im Rahmen der Publizitätspflicht halten, und solchen Informationen, die diesen Rahmen überschreiten, unterscheiden ließe**.

Die Regelungen des Parteiengesetzes erfassen aber auch die Unterlagen, die beim Präsidenten des Deutschen Bundestags **im Zuge der Wahrnehmung seiner Aufgaben** nach den §§ 23 ff. PartG **selbst generiert** werden. Zwar ist anzuerkennen, dass sich das Informationsinteresse des Klägers weniger auf das Finanzgebaren der Parteien als auf das Verwaltungshandeln des Präsidenten des Deutschen Bundestags richten könnte, selbst wenn dies als wenig wirklichkeitsnah erscheint. Zum einen aber lassen sich die jeweiligen **Unterlagen kaum voneinander trennen**; das ergibt sich schon aus dem notwendig responsiven Charakter des wechselseitigen Informationsaustauschs. Zum anderen aber enthält das Parteiengesetz auch hinsichtlich des **Verwaltungshandelns des Präsidenten des Deutschen Bundestags eine sachliche Regelung**, indem es anordnet, dass der Präsident des Deutschen Bundestags dem Deutschen Bundestag **berichtspflichtig** ist (§ 23 Abs. 4 PartG). Es überantwortet damit die **Information der allgemeinen Öffentlichkeit** über die **Aufgabenwahrnehmung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags dem Parlament, das öffentlich tagt, und damit dem politischen Prozess**.

2. Die Vorschriften der §§ 23 ff. PartG regeln die Materie auch abschließend.

Dies ergibt sich allerdings noch nicht daraus, dass es sich im Zeitpunkt ihres Erlasses (1983) um die einzige Regelung der Materie handelte. Das allein schließt nicht aus, dass das Informationsfreiheitsgesetz als spätere Regelung ergänzend daneben tritt. In einem solchen Fall kommt es darauf an, ob die fachgesetzliche Regelung zugleich als abschließende anzusehen ist, sei es weil sie vom historischen Gesetzgeber ausdrücklich als solche gewollt war, sei es weil sich dies aus ihrem Regelungsinhalt ergibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15_- BVerwGE 159, 194 Rn. 21 ff.).

Es besteht kein Zweifel, dass die Regelung der §§ 23 ff. PartG als abschließende gewollt war und auch auf Dauer als abschließend anzusehen ist. Das ergibt sich schon aus dem **hochpolitischen und damit politisch hochsensiblen Charakter ihres Gegenstandes**. Der Gesetzgeber des Parteiengesetzes hat die Offenlegungspflichten der politischen Parteien deshalb zugleich mit der Absicht geregelt, deren stets prekäre **Chancengleichheit** im politischen Wettbewerb zu wahren. Deshalb hat er nicht nur die Publizitätspflichten der politischen Parteien begründet und zugleich umgrenzt und damit die **Sphären des Öffentlichen** und des **Nichtöffentlichen gegeneinander abgegrenzt**, was - nebenbei bemerkt - nicht nur die Interessen der politischen Parteien selbst im Kern berührt, sondern auch diejenigen ihrer Unterstützer, Förderer und Spender. Er hat vor allem darauf geachtet, dass die politischen Parteien insofern möglichst **gleich behandelt** werden. Dies hat er nicht allein dadurch zu erreichen versucht, dass für alle Parteien materiell gleiches Recht gilt - das ist selbstverständlich -, sondern auch durch die **Zwischenschaltung einer besonderen Behörde** und die Regelung eines besonderen **Verfahrens**. So hat er die **Herstellung** und Gewährleistung der gebotenen **Publizität** nicht den Parteien selbst überlassen, sondern einer Behörde übertragen, und zwar nicht irgendeiner, sondern einer besonders herausgehobenen, nämlich dem Präsidenten des Deutschen Bundestags und damit einem Organ, das zum einen an der Schnittstelle zur Sphäre des Politischen steht und zum anderen und zugleich unbezweifelte Neutralität und Autorität genießt; dabei ist von besonderer Bedeutung, dass der Präsident des Deutschen Bundestags seinerseits vom **Deutschen Bundestag** gewählt wird und diesem gegenüber verantwortlich und **rechenschaftspflichtig** ist (vgl. nur § 23 Abs. 3 und 4 PartG sowie Art. 40 GG). Außerdem hat der Gesetzgeber des Parteiengesetzes das Verwaltungsverfahren detailliert geregelt und dabei vor allem die Veröffentlichung von Daten im Regelfall an die vorherige Überprüfung durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer gebunden (§ 23 Abs. 2, § 23a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 PartG).

All diese Vorschriften dienen ersichtlich dem Zweck, die **Erfüllung der materiellen Publizitätspflichten der Parteien dem Tagesstreit** zu entziehen und einer unabhängigen Stelle in einem fachlich qualifizierten, neutralen **Verfahren vorzubehalten**. Dieses **Regelungskonzept verlöre sofort seine Wirkung**, würden

daneben anderweitige Wege der Information eröffnet - namentlich solche, die einseitig nur eine Partei in den Blick nähmen oder die auf diesem Wege erlangten Informationen ungeprüft, namentlich **ohne vorherige Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer zum politischen Tagesstreit verwendeten**. Es kann aber nicht angenommen werden, dass der Gesetzgeber eine Regelung beschließt und bis heute **aufrechterhält**, deren faktische Geltung und Effektivität jedoch zugleich zur beliebigen Disposition stellt.“

Für die weiteren Einzelheiten wird auf das in **Anl. 1** beigefügte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nebst Verhandlungsniederschrift **Anl. 1a** in vollem Umfang Bezug genommen und insoweit zum Gegenstand des Vortrags der Verfassungsbeschwerde gemacht. Ergänzend wird auf das beigefügte Schreiben des Gerichts vom 11. Juli 2019 wegen der Mitteilung des neuen Aktenzeichens aufgrund eines Wechsels des zuständigen Senats hingewiesen, vormals Az. - BVerwG 7 C 20.18 - (**Anl. 22**).

B. Beschwerdebegründung

I. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Die Zuständigkeit ergibt sich aus Art. 93 Absatz 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG. Der Beschwerdeführer ist gem. § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdeberechtigt, er kann sich als eingetragener Verein nach Art. 19 Abs. 3 GG auf die gerügten Grundrechte (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG und Art. 21 Abs.1 S 4 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG) und die damit verbundenen weiteren Verfassungsrechte (Art. 20 Abs. 2 u. Abs. 3 GG) berufen. Der Beschwerdeführer wendet sich gegen die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (**Anl. 1**) und damit gegen einen Akt der öffentlichen Gewalt.

1. Beschwerdefrist

Die Einlegung der Verfassungsbeschwerde erfolgt unter Beachtung des § 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 BVerfGG fristgemäß. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2020 - Az. BVerwG 10 C 16.19 -, wurde am 7. August 2020 zugestellt (vgl. Empfangsbekanntnis der Verfahrensbevollmächtigten im BVerwG-Verfahren, **Anl. 3**, Fax-Sendebericht an das BVerwG, Anlage 3a). Die Monatsfrist endet mithin am 7. September 2020.

2. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Die Voraussetzung der Rechtswegerschöpfung gemäß § 90 Abs. 2 BVerfGG ist eingehalten worden. Der Beschwerdeführer erhebt seine Beschwerde nach Ergehen des letztinstanzlichen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts.

3. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdebefugnis folgt gemäß Art. 93 Absatz 1 Nr. 4a GG, § 90 Absatz 1 BVerfGG daraus, dass der Beschwerdeführer die Verletzung seiner Grundrechte durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG in Verbindung mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG i.V.m. 5 Abs. 1 GG geltend macht. Diese Grundrechte gelten auch für den Beschwerdeführer als juristische Person, da sie ihrem Wesen nach auf diesen nach Art. 19 Abs. 3 GG anwendbar sind.

3.1. Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG nach Art. 19 Abs. 3 GG

Die Beschaffung von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen für publizistische Tätigkeiten gehört zur spezifischen und kooperativ ausgeübten Freiheitsbetätigung des Beschwerdeführers als eingetragener Verein. Die begehrten Informationen sollen dem Beschwerdeführer als Grundlage für die von ihm erstrebten publizistischen Tätigkeiten dienen, um einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung zu leisten und eine öffentliche Kontrolle des Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten auszuüben. Dies entspricht auch seinen satzungsgemäßen Zwecken.

3.2. Schutzbereich des Art. 5 Abs.1, Art. 5 Abs. 1 S.1 Hs. 2 GG i.V.m. dem IFG

Das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG umfasst ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang, wenn eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber verweigert (BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001, - 1 BvR 2623/95 -, - 1 BvR 622/99 -, 2.Ls.). So liegt es hier. Die vom Beschwerdeführer begehrten amtlichen Informationen, die in Wahrnehmung der dem Bundestagspräsidenten nach dem PartG zugewiesenen Aufgaben angefallen sind, sind auf Grund der Bestimmungen des IFG allgemein zugängliche Quellen. Die betreffende Verwaltungstätigkeit ist von der Anwendbarkeit des IFG nicht bereichsspezifisch ausgenommen worden. Die Allgemeinzugänglichkeit ergibt sich aber auch verfassungsunmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG.

3.3. Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG

Vom Schutz des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG muss das der Rechnungslegung zugrundeliegende Verwaltungsverfahren erfasst sein. Die Transparenzpflicht der politischen Parteien greift damit auf den Bundestagspräsidenten auf Grund der ihm durch das PartG zugewiesenen Aufgaben als Informationspflichtigen durch. Mit der Transparenzpflicht korrespondiert eine Anspruchsberechtigung des einzelnen Bürgers als Teil der Öffentlichkeit. Der Beschwerdeführer kann sich aufgrund seines grundrechtlich geschützten Informationsrecht nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG daher auch unmittelbar im Wege einer Verfassungsbeschwerde auf eine Verletzung des Transparenzgebots nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG berufen. Art. 21 Abs.1 S. 4 GG weist hierfür eine hinreichend ausgeprägte subjektiv-rechtliche Teleologie auf (vgl. Morlok/Lehmann, Der Anspruch auf Bekanntgabe von Rechenschaftsberichten politischer Parteien, NVwZ 2015,470 f. (475)).

3.4. Eingriff in die grundrechtlich geschützte Informationsfreiheit des Beschwerdeführers

Mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wurde der von dem Beschwerdeführer begehrte Informationszugang zu amtlichen Informationen zum Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten im Zusammenhang mit der Rechnungslegung der politischen Parteien und den Parteispenden abgelehnt. Darin liegt ein Eingriff in das durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG GG und Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG i.V.m. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG geschützte Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren.

3.5. Fehlende Rechtfertigung für den Grundrechtseingriff

Die Versagung des Informationszugang durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts überschreitet die richterliche Rechtsfindung durch rechtsfehlerhafte Auslegung des einfachen Gesetzes, aber auch durch Verkennung der grundrechtlich geschützten Informationsfreiheit des Beschwerdeführers und Geltung und Reichweite des Transparenzpflicht der politischen Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang dem Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten bei Auslegung und Anwendung des IFG und des PartG. Die Unanwendbarkeit des IFG bedeutet auch unter Berücksichtigung des aus der Freiheit der Parteien resultierenden Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG und der Wahrung der Handlungsfreiheit der politischen Parteien einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Informationsfreiheit des Beschwerdeführers.

Ungeachtet der Frage einer subjektiv-rechtliche Funktion des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, ist der individuell-rechtlicher Informationsanspruch nach dem IFG in Übereinstimmung mit dem Transparenzgebot und die Transparenzpflicht der politischen Parteien des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG als höherrangiges objektives Recht auszulegen und anzuwenden.

3.6. Verletzung des grundrechtlich geschützten Informationsrechts des Beschwerdeführers

Dem Beschwerdeführer wurde der Zugang zu Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG zu Unrecht verweigert. Es gibt keine tragfähigen Rechtsgründe für die im Wege der richterlichen Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG und des PartG erzeugten Ausschlusses jeglichen Informationszugangs zu amtlichen Informationen im Zusammenhang mit der Rechnungslegung der politischen Parteien, die nicht der Veröffentlichung nach dem PartG unterliegen.

Das offenbar aus rechtspolitische Erwägungen mit dem rechtlichen Argument der Wahrung der Chancengleichheit der politischen Parteien gefundene Auslegungsergebnis des Gerichts vermag eine Unanwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes in diesem Bereich der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten mit dem einfachen Gesetz, aber auch mit der Verfassung nicht zu rechtfertigen.

Im Einzelnen wird hierfür auf die nachfolgenden Ausführungen in der Begründetheit verwiesen.

4. Prüfungsumfang bei Gerichtsentscheidung

Das Bundesverfassungsgericht ist nicht befugt, seine eigene Wertung des Einzelfalls nach Art eines Rechtsmittelgerichts an die Stelle derjenigen des zuständigen Richters zu setzen. Er kann vielmehr in derartigen Fällen eine Verletzung des Grundrechts der unterlegenen Partei (abgesehen vom Willkürverbot, vgl. BVerfGE 85, 248(275 f.)) nur feststellen, wenn der zuständige Richter entweder nicht erkannt hat, dass es sich um eine Abwägung widerstreitender Grundrechtsbereiche handelt, oder wenn seine Entscheidung auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang ihrer Schutzbereiche, beruht (BVerfG, NJW 2002, 663; BVerfGE 30, 173/197). Das ist der Fall, wenn die von den Fachgerichten vorgenommene Auslegung der Norm die Tragweite des Grundrechts nicht hinreichend berücksichtigt oder ein Ergebnis zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung der grundrechtlichen Freiheit führt (BVerfG, NJW 2002, 2090). Das Bundesverfassungsgericht ist nicht die letzte verwaltungsgerichtliche Instanz, die einfachgesetzliche Anwendung umfassend zu prüfen hätte wie die Verwaltungsgerichte. Die

Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Gerichtsentscheidung selbst Verfassungsrechtsnormen verkennt (vgl. BVerfGE 9,448/354). Die Voraussetzungen sind hierfür erfüllt, da die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts auf einer Verkennung und Verletzung des grundrechtlichen Informationsrechts des Beschwerdeführers nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG und des Transparenzgrundsatz des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG beruht.

II. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen den Beschwerdeführer in seinem Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG, Art. 19 Abs. 3 GG i.V.m § 1 Abs. 1 IFG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG, Art.19 Abs. 3 GG i.V.m. mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG). Nach Art. 19 Abs. 3 GG sind die als verletzt gerügten Grundrechte dem Wesen nach auf den Beschwerdeführer anwendbar. Die vom Gericht vorgenommene Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG und des PartG führt zu einer mit der Verfassung unvereinbaren Unanwendbarkeit des IFG. Die Entscheidung beruht auf der Verkennung der Bedeutung der verfassungsrechtlich geschützten Informationsfreiheit, des grundrechtlichen Informationsrecht des Beschwerdeführers, der Geltung und Reichweite der Transparenzgebots nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, den hieraus resultierenden unmittelbaren verfassungsrechtlich begründeten Informationsanspruch des Beschwerdeführers und überschreitet die aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG folgenden richterlichen Kompetenzgrenzen.

1. Schutzbereich der Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG

Der Schutzbereich der Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1, Hs.2 GG bemisst sich, soweit es um den Zugang zu amtlichen Informationen geht, zunächst nach der Auslegung einfachen Rechts. Im vorliegenden Fall ist im Rahmen der einfachgesetzlichen Auslegung aber auch die Bedeutung des Transparenzgebots nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und der hieraus in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG folgenden Transparenzanspruch des Beschwerdeführers zu würdigen.

Die verfassungsrechtlichen **Voraussetzungen einer auf Art. 5 Abs. 1 S. 1, Hs. 2 GG gestützten Verfassungsbeschwerde**, mit der der Informationszugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) geltend gemacht wird, sind durch

das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juni 2017 (1 BvR 1978/13) dargelegt worden:

„1. Die Informationsfreiheit schützt den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen (vgl. BVerfGE 103, 44 <60>; zu dem von Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK verbürgten Recht auf Information EGMR, Entscheidung der Großen Kammer Nr. 18030/11 vom 8. November 2016 - Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary). Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle dann, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen (BVerfGE 90, 27 <32>; 103, 44 <60>; stRspr). Das Grundrecht gewährleistet insoweit grundsätzlich nur das Recht, sich ungehindert aus einer solchen für die allgemeine Zugänglichkeit bestimmten Quelle zu unterrichten. Fehlt es an dieser Bestimmung, ist die Informationsbeschaffung in der Regel nicht vom Grundrecht der Informationsfreiheit geschützt (vgl. BVerfGE 103, 44 <60>; vgl. auch BVerfGE 66, 116 <137>). Dementsprechend umfasst das Grundrecht ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Informationszugang jedenfalls dann, wenn eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist (vgl. BVerfGE 103, 44 <60>). Legt der Gesetzgeber die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle fest, wird in diesem Umfang auch der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet (vgl. BVerfGE 103, 44 <60 f.>). ...

§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG eröffnet demnach grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG. Zwar unterliegt dieser Anspruch verschiedenen, insbesondere den in §§ 3 bis 6 IFG aufgeführten Einschränkungen. Soweit hierdurch jedoch nicht bestimmte Bereiche oder Informationen schon als solche aus dem Zugangsanspruch ausgenommen sind, sondern es sich um Einschränkungen handelt, die erst in Abhängigkeit vom Einzelfall wirksam werden, stellt das nicht in Frage, dass die dem Zugangsanspruch unterstellten Informationen nach der Entscheidung des Gesetzgebers der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich sein sollen (vgl. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Einl., Rn. 290; Wehner, Informationszugangsfreiheit, 2012, S. 253 ff.). Sie sind damit allgemein zugängliche Quellen und unterfallen Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG (vgl. BVerfGE 103, 44 <60>). Dass der Zugangsanspruch nach Maßgabe solcher Einzelfallentscheidung unter Umständen hinter anderen Belangen zurücktreten muss, steht dem nicht entgegen. Aus der Charakterisierung der Informationen als allgemein zugängliche Quellen folgt nicht, dass ihre Zugänglichkeit auch im Ergebnis ohne weiteres gewährleistet ist. Vielmehr können angesichts der gesetzlichen Regelung der §§ 3 bis

6 IFG Zugangsansprüche für verschiedene Verwaltungsangelegenheiten im Ergebnis auch weitflächig und nicht nur ausnahmsweise versagt werden. In manchen Fällen kann dies - etwa zum Schutz der Grundrechte betroffener Dritter oder zum Schutz besonders gewichtiger öffentlicher Belange auch von Verfassungs wegen geboten sein. **Dies ändert jedoch nichts daran, dass es sich dabei um Entscheidungen zu vom Gesetzgeber grundsätzlich als allgemein zugänglich bestimmten Quellen und damit um Entscheidungen im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG handelt** (vgl. Schoch, IFG, Vorbem. §§ 3 bis 6 Rn. 46). Anders liegt es freilich dort, wo der Gesetzgeber eine bereichsspezifisch strikte Begrenzung des Informationszugangs vorgenommen hat (so in § 3 Nr. 8 IFG). Dann hat er die Informationen schon generell aus dem Zugangsanspruch herausgenommen. Ihnen kommt damit grundsätzlich nicht der Charakter als allgemein zugängliche Informationen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG zu.“

Demzufolge gilt auch im Falle eines Anwendungsvorrangs anderer Informationszugangsregelungen nach § 1 Abs. 3 IFG, dass in die verfassungsrechtliche geschützte Informationsfreiheit des Beschwerdeführers eingegriffen wird, wenn die bereichsspezifische Informationszugangsregelungen des Fachrechts aufgrund seines abschließenden Charakters die Anwendung des IFG ausschließt. Dieser Eingriff in die Informationsfreiheit muss daher den grundrechtseinschränkenden Anforderungen des Art. 5 Abs. 2 GG genügen. Da eine Würdigung des grundrechtlich geschützten Informationsrechts durch das Bundesverwaltungsgericht bei der Auslegung des Parteiengesetzes in keiner Weise erfolgt ist, beruht die Entscheidung auf der Verkennung der Bedeutung des Grundrechtsschutz des Beschwerdeführers, insbesondere im Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG.

Soweit es an einer Informationszugangsregelung i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG in anderen Rechtsvorschriften des betreffenden Fachrechts fehlt, kann die fachrechtliche Spezialität einen Ausschluss des Informationszugang nicht begründen. Bei einer Versagung des Informationszugangs wäre der Beschwerdeführer jedenfalls in seinem Grundrecht auf Informationsfreiheit verletzt.

Bei der Versagung eines Informationszugang zu amtlichen Informationen ist der Schutzbereich der Informationsfreiheit Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG nur dann nicht eröffnet, wenn das IFG den betreffenden Bereich oder die Informationen schon als solche aus dem Zugangsanspruch ausgenommen sind. Dies ist für die hier begehrten amtlichen Informationen nicht der Fall. Das IFG enthält keine Regelung über eine Bereichsausnahme für die Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten in Wahrnehmung der ihm durch das

PartG zugewiesenen Aufgaben. Die betreffenden Informationen als solche sind von der Anwendung des IFG auch nicht ausgenommen. Eine Ausnahme kann sich daher nur aus einer bereichsspezifischen Informationszugangsregelung, nicht aber aus der Regelung des Anwendungsvorrang nach § 1 Abs. 3 IFG ergeben. Nach hiesiger Auffassung ergibt sich aber auch aus dem Fachrecht keine Rechtfertigung für den Ausschluss des Informationszugang.

Die hier begehrten amtlichen Informationen, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten angefallen sind, stellen damit allgemein zugängliche Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG dar. Der Eingriff in das grundrechtlich geschützte Informationsrecht des Beschwerdeführers durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Hierzu im Einzelnen:

2. Allgemeinzugänglichkeit der begehrten Informationen

Das Bundesverwaltungsgericht (im Folgenden auch: Gericht) hat zu Unrecht angenommen, dass ein Anspruch des Beschwerdeführers auf Zugang zu amtlichen Informationen nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG nicht besteht, weil die Vorschriften des PartG über die Veröffentlichung und Berichtspflichten des Bundestagspräsidenten zur Rechenschaftslegung der Parteien und der Entwicklung der Parteifinzen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen darstellen, die dem Informationsfreiheitsgesetz gemäß § 1 Abs. 3 IFG als abschließende Regelungen vorgehen (UA, BVerwG, Rn.8, Anl.1).

3. Zu den Veröffentlichungspflichten des PartG als Informationszugangsregelungen im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG

Die Veröffentlichungspflichten nach dem PartG betreffen nach Auffassung des Gerichts dem **sachlichen Gegenstand nach** Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen, die diesen Zugang nicht nur im Einzelfall, sondern allgemein oder doch typischerweise gestatten und an den nach dem Informationsfreiheitsgesetz Informationspflichtigen adressiert seien. Daher sei ein identischer sachlicher Regelungsgehalt der Veröffentlichungspflichten des PartG mit § 1 Abs. 1 IFG gegeben. Eines subjektiv-rechtlichen Anspruchs bedürfe es hierfür nicht. Eine derartige Einschränkung könne der Gesetzgeber nicht gewollt haben. Wie die Annahme dieses objektivierte Willens des Gesetzgebers in der Norm im Wege der Gesetzesauslegung zum Ausdruck kommt, wird vom Gericht in keiner Weise dargelegt. Hierfür genügt auch nicht der Hinweis, dass es auf die sachliche

Kongruenz der jeweiligen Regelungsmaterie (dem „was“) und nicht auf die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung (dem „wie“) ankäme (UA, BVerwG, Rn.12).. Es hätte für die Auslegung einer Heranziehung des genaueren Wortlauts, der systematischen Stellung, der Gesetzesmaterialien, der Entstehungsgeschichte und der unterschiedlichen Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetz und des PartG bedurft (Hierzu unter II. **11.1. und 11.2. c - f**). Der Verzicht auf eine (Teil)-Identität mit dem Tatbestandsmerkmal eines Anspruchsberechtigten der Informationszugangsregelung nach § 1 Abs. 1 IFG entbehrt jedenfalls einer methodisch anerkannten Gesetzesauslegung (**Hierzu unter II.11.2.c-f**).

Zutreffend weist das Gericht daraufhin, dass neben dem sachlichen Gegenstand der Regelung ausschlaggebend sei, dass die andere Regelung diesen Zugang nicht nur im Einzelfall, sondern allgemein oder doch typischerweise gestattet und an den nach dem Informationsfreiheitsgesetz Informationspflichtige adressiert ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - Buchholz 404 IFG Nr. 7 Rn. 9 und vom 10. April 2019 - 7 C 22.18 - Buchholz 404 IFG Nr. 32 Rn. 13).

Dass das PartG allgemein oder typischerweise Zugang zu amtlichen Informationen gewährt (**Hierzu unter II. 11.4. - 11.10**) **erschließt sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut des PartG**. Die Veröffentlichungspflichten nach §§ 23 ff. PartG eröffnen demgegenüber lediglich einen Zugang zu den von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichten und den Berichten des Bundestagspräsidenten über die Entwicklung der Parteifinzen. **Der Bericht des Bundestagspräsidenten gewährt keinen Zugang zu den vorhandenen amtlichen Informationen, die im Rahmen der Prüfungstätigkeit angefallen sind. Mit der Veröffentlichung des Berichts, wird nur der Zugang zu einer Informationsaufbereitung aus den aus dem Prüfungsverfahren gewonnenen Erkenntnissen des Bundestagspräsidenten über die Entwicklung der Parteifinzen gewährt. Diese Informationsaufbereitung** der Rechenschaftsberichte und der Prüfungsergebnisse erfolgt zum Zweck der Gesetzesevaluierung und Verständlichmachung der Parteifinzen in zusammenfassender und selektiver Form (**Hierzu unter 11.4.**). **Damit dient die Berichtspflicht ersichtlich nicht der öffentlichen Kontrolle der Tätigkeit des Bundestagspräsidenten in Wahrnehmung der ihm durch das PartG übertragenen Aufgaben.**

a) Zweck der Veröffentlichungs- und Berichtspflichten nach dem PartG

Nach der Urteilsbegründung zielen die Vorschriften des Parteiengesetzes über die Rechenschaftslegung der politischen Parteien (§ § 23 ff. PartG) auf die Information der allgemeinen Öffentlichkeit über das Finanzgebaren und das Vermögen der politischen Parteien und dienen damit der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots aus Art. 21 Absatz ein S. 4 GG.

Hieran schließt das Gericht mit dem unmittelbaren Hinweis an, dass die Regelung des Parteiengesetzes auch Unterlagen betreffen würden, die von den politischen Parteien eingereicht werden, die aber von dem Bundestagspräsidenten nicht veröffentlicht werden müssen. Neben der Erwähnung der Geheimhaltungsvorschrift nach § 23a Abs. 7 PartG für nicht rechnungsrelevante Informationen konstatiert das Gericht schlicht, **indem das PartG bestimmt, was der Bundestagspräsident zur veröffentlichten habe, lege es zugleich fest, was der Veröffentlichung nicht unterliegt**. Dies ist in Bezug auf den mit dem PartG insoweit verfolgten Regelungszweck einer öffentlichen Kontrolle der Parteifinzen, nicht aber in Bezug auf eine Kontrolle des Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten zutreffend:

Aus dem PartG ergibt sich, was die politischen Parteien in Erfüllung der ihnen obliegenden Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bundestagspräsidenten und der Öffentlichkeit zum Zweck der Kontrolle der Parteifinzen offenzulegen haben. Mit der Erfüllung dieser Verpflichtung sind die politischen Parteien ihrer verfassungsrechtlichen aktiven Rechenschaftspflicht nachgekommen und sind nicht zur Vornahme weiterer Handlungen verpflichtet, da die Publizität durch den Bundestagspräsidenten vollzogen wird. Ob und in welchem Umfang die politischen Parteien zum Zweck der Kontrolle des Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten die Offenlegung amtlicher Informationen, die sie betreffende Daten enthalten, dulden müssen, ist nicht Gegenstand des Parteiengesetzes, auch nicht der Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten. Wie gesagt ist Zweck der Berichtspflicht nicht die Kontrolle staatlichen Verwaltungshandeln (Hierzu unter II.11.4.).

b) Regelung unterschiedlicher Informationsverhältnisse

Das Informationsverhältnis zwischen der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten und der Öffentlichkeit wird vom PartG nicht in Bezug genommen, sodass es auch an einem mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG fehlt.

Für die Bestimmung des sachlichen Gegenstands der jeweiligen Informationszugangsregelungen ist eine Differenzierung nach dem jeweils geregelten unterschiedlichen Informationsverhältnissen notwendig: Das Parteiengesetz regelt nur das unmittelbare Informationsverhältnis zwischen den politischen Parteien und der Öffentlichkeit, das IFG das zwischen der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten und der Öffentlichkeit. Das Gericht hat in rechtsdogmatisch nicht mehr vertretbarer Weise auf den rein tatsächlichen Informationsgehalt der betroffenen Daten und ihre inhaltlichen Verknüpfungen abgestellt. Mit den unterschiedlichen Regelungszielen und Reglungsmechanismen des PartG und dem Informationsfreiheitsgesetz und der Reichweite des sachlichen Anwendungsbereichs des Fachrechts befasst sich das Gericht insoweit nicht. Dies allein ist aber nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung maßgeblich für die Bestimmung des identischen sachlichen Regelungsgehalts (Hierzu unter II. 9.2. – 9.14).

Zur Bestimmung der Reichweite des sachlichen Anwendungsbereichs des Parteiengesetzes bedarf es einer Gesetzesauslegung. Dass nach dem Willen des Gesetzgebers der Informationszugang zu dem gesamten weitergehenden Informationsbestand im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung und den Parteispenden ausgeschlossen werden sollte, kann nicht aus den unmittelbar nur die Parteifinancen betreffenden Publikationspflichten geschlossen werden (Hierzu unter II.9.11). Die Erfassung dieses Willens des Gesetzgebers aus den Publikationspflichten des PartG entbehrt einer methodischen Gesetzesauslegung nach Wortlaut der Vorschriften und den Sinnzusammenhang, in denen sie hineingestellt sind. Die Anwendung einer anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihren Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte, die einander nicht ausschließen, sondern gegenseitig ergänzen (BVerfGE 133, 168 <205 f. Rn.66), ist hier nicht im Ansatz erkennbar.

c) Rechtsdogmatisch unvertretbare Bewertungskriterien für die Bestimmung des sachlichen Regelungsgehalt des PartG

Ungeachtet der vom Gericht erkannten Zielrichtung des Parteiengesetzes einer öffentlichen Kontrolle der Parteifinzen soll für die Bestimmung des sachlichen Gegenstands der Veröffentlichungspflicht nach dem PartG gleichwohl entscheidend sein, wer Urheber einer Information sei, welchen Informationsgehalt die amtlichen Aufzeichnungen aufweisen, ob diese einen inhaltlich Bezug zueinander aufwiesen, ob die von den politischen Parteien übermittelten Informationen freiwillig oder in Erfüllung einer Verpflichtung übermittelt wurden und ob diese letztlich einer Veröffentlichungspflicht nach dem PartG ohne Rekurs auf den Gesetzeszweck unterliegen. Zur Begründung, dass die Veröffentlichungspflichten in Bezug auf die hier begehrten amtlichen Informationen vorrangig anzuwenden Informationszugangsregelungen in anderen Rechtsvorschriften nach § 1 Abs. 3 IFG seien, führt das Gericht aus (UA, BVerwG, Rn.14):

„Ausweislich des Berufungsurteils richtet sich das Informationsbegehren des Klägers auf Unterlagen, die im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der Parteien beim Präsidenten des Deutschen Bundestags entstanden sind, soweit sie nicht der Veröffentlichung unterliegen. Insofern ist zwischen **Unterlagen**, die dem Präsidenten des Deutschen Bundestags **seitens der Parteien** eingereicht wurden, und Unterlagen, die der **Präsident** des Deutschen Bundestags bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben **selbst generiert** hat, zu **unterscheiden**. Hinsichtlich **beider Arten von Unterlagen enthalten die §§ 23 ff. PartG sachlich einschlägige Regelungen über den Informationszugang der Allgemeinheit**. ... Die Regelungen des Parteiengesetzes betreffen mit anderen Worten **sämtliche Informationen**, welche die **Parteien** dem Präsidenten des Deutschen Bundestags im Zuge des Verfahrens nach den §§ 23 ff. PartG zukommen lassen, **ohne dass sich zwischen solchen Informationen, die sich im Rahmen der Publizitätspflicht halten, und solchen Informationen, die diesen Rahmen überschreiten, unterscheiden ließe**. ... Die Regelungen des Parteiengesetzes erfassen aber auch die Unterlagen, die beim Präsidenten des Deutschen Bundestags **im Zuge der Wahrnehmung seiner Aufgaben** nach den §§ 23 ff. PartG **selbst generiert** werden. Zwar ist anzuerkennen, dass sich das Informationsinteresse des Klägers weniger auf das Finanzgebaren der Parteien als auf das Verwaltungshandeln des Präsidenten des Deutschen Bundestags richten könnte, selbst wenn dies als wenig wirklichkeitsnah erscheint. Zum einen aber lassen sich die jeweiligen **Unterlagen kaum voneinander trennen**; das ergibt sich schon aus dem notwendig responsiven Charakter des wechselseitigen Informationsaustauschs.“

Dies sind jedoch keine rechtlichen Kategorien die für eine juristisch nachvollziehbare Bestimmung der Identität des sachlichen Regelungsgehalts einer Rechtsvorschrift i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG herangezogen werden dürfen, da verschiedenen Prüfungsebenen und rechtsdogmatisch sachfremde Erwägungen miteinander verknüpft werden, die nicht mehr den anerkannten Auslegungsregeln des Gesetzes und der Konzeption des IFG entsprechen.

d) „Untrennbarkeit“ der von den Parteien eingereichten Unterlagen und den durch den Bundestagspräsidenten generierten Unterlagen

So wird vom Gericht ein identischer sachlicher Regelungsgehalt mit dem Argument konstruiert, dass die jeweiligen Unterlagen, die der Bundestagspräsident in Wahrnehmung seiner Aufgaben nach den §§ 23 ff. PartG selbst generiert, kaum zu trennen seien, von den durch die politischen Parteien eingereichten Unterlagen. Das ergebe sich schon aus dem notwendig responsiven Charakter des wechselseitigen Informationsaustauschs (vgl. UA, BVerwG, Rn. 17). Lediglich ergänzend wird darauf hingewiesen, dass das PartG auch hinsichtlich des Verwaltungshandelns des Bundestagspräsidenten eine Regelung enthielte, indem angeordnet werde, dass dieser berichtspflichtig sei (§ 23 Abs. 4 PartG). Diese rechtliche Bestandsaufnahme bereits damit abschließend statuiert das Gericht: Das PartG „überantwortet damit die Information der allgemeinen Öffentlichkeit über die Aufgabenwahrnehmung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags dem Parlament, das öffentlich tagt und damit dem politischen Prozess“. Mit diesem rechtspolitischen Schlusswort enthält sich die Revisionsentscheidung jeglicher Gesetzesauslegung der Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten zur Beantwortung der Frage, ob die Berichtspflicht einen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweist. Hierfür dürfte auch nicht der richterliche Hinweis ausreichen, dass § 1 Abs. 3 IFG nicht zusätzlich voraussetze, dass die anderweitige Regelung dem Einzelnen einen individuellen gerichtlich durchsetzbaren Informationsanspruch verleiht. Zumal die Begründung, der Gesetzgeber habe sich durch das Informationsfreiheitsgesetz nicht in der Weise einschränken wollen, zwingend einer vertieften rechtlichen Argumentation bedurft hätte.

Das Revisionsgericht führt mit seiner Entscheidung für die Bestimmung des sachlichen Regelungsgegenstand einer Informationszugangsregelung i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG Bewertungskriterien ein, die gemessen an der Konzeption des Informationsfreiheitsgesetz auf gänzlich sachfremden Erwägungen beruhen und unter dem Gesichtspunkt des Rechtsstaatsprinzips keinen verlässlichen Prüfungsmaßstab für die Anwendung des § 1 Abs. 3 IFG mehr bieten.

Allein das Argument des „notwendig responsiven Charakters des wechselseitigen Informationsaustausch“ für die Bestimmung des Regelungsgegenstand einer Rechtsvorschrift verkennt die Stellung der politischen Parteien als Drittbetroffene nach Einführung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verwaltung mit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes. Mit dieser Argumentation könnte künftig sehr weitreichend staatliches Verwaltungshandeln, bei dem amtliche Informationen anfallen, die auch Daten Dritter betreffen, der Anwendung des IFG entzogen werden, sofern irgendeine behördliche Veröffentlichungspflicht nach dem Fachrecht vorgesehen ist. Der Zweck, Art und Weise sowie sachliche Reichweite der Transparenzpflicht wären für die Bestimmung des Regelungsgehalt nicht mehr von maßgeblicher Bedeutung. Letztlich führt das Gericht für die Bestimmung des sachlichen Gegenstands einer Regelung ein Kriterium ein, dass an die Stelle des hier als zutreffend anerkannten Gesetzeszwecks treten soll.

4. Zu den Vorschriften der §§ 23 ff. PartG als abschließende Regelungen

Nach der Revisionsentscheidung sind die Regelung §§ 23 ff. PartG wegen des hochpolitischen Charakters ihres Gegenstands abschließend und auch auf Dauer als abschließend gewollt anzusehen (BVerwG, UA, Rn. 21). Der Gesetzgeber habe die Offenlegungspflichten der politischen Parteien abschließend geregelt, um deren stets prekäre Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zu wahren. Zur Wahrung der Gleichbehandlung der politischen Parteien wurde die Herstellung und Gewährleistung der gebotenen Publizität dem Bundestagspräsidenten übertragen. Der Bundestagspräsident stehe „an der Schnittstelle zur Sphäre des Politischen“, genieße zugleich „unbezweifelte Neutralität und Autorität“, sei vom Deutschen Bundestag gewählt und diesem gegenüber verantwortlich und rechenschaftspflichtig (vgl. nur § 23 Abs. 3 und 4 PartG sowie Art. 40 GG (BVerwG, UA, Rn. 21)). Außerdem habe der Gesetzgeber des Parteiengesetzes das Verwaltungsverfahren detailliert geregelt und dabei vor allem die Veröffentlichung von Daten im Regelfall an die vorherige Überprüfung durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer gebunden (§ 23 Abs. 2, § 23a Abs. 2 S. 2, Abs. 3 PartG). Diese Vorschriften würden dem Zweck dienen, die Erfüllung der materiellen Publizitätspflichten der Parteien dem Tagesstreit zu entziehen und einer unabhängigen Stelle als fachlich qualifizierten, neutralen Verfahren vorzubehalten (BVerwG, UA, Rn. 21).

Dieses Regelungskonzept verlöre sofort seine Wirkung, würden daneben anderweitige Wege der Informationen eröffnet - namentlich solche, die einseitig nur eine Parteien in den Blick

nehmen oder die auf diesem Weg erlangte Information ungeprüft, namentlich ohne vorherige Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer zum politischen Tagesstreit verwendeten. Es könne einfach nicht angenommen werden, dass der Gesetzgeber eine Regelung bis heute aufrechterhält, deren faktische Geltung und Effektivität jedoch zugleich zur beliebigen Disposition stelle (BVerwG, UA, Rn. 22).

Wie durch eine Anwendung des IFG der mit dem besonderen Prüfungsverfahren durch den Wirtschaftsprüfer verfolgte Zweck nicht mehr erreicht werden kann, verkennt den Regelungsmechanismus und den verfassungsrechtlichen Schutzzweck des Prüfungsverfahrens nach dem PartG (Hierzu unter II. 12.b)). Es ist auch nicht ersichtlich wie durch die Anwendung des IFG ein Zugang zu den dem Wirtschaftsprüfer vorliegenden Informationen ermöglicht werden kann. Sinn und Zweck des Verfahrens der vorangegangenen Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer ist, dass die Parteien zur Vorlage von Belegen gegenüber dem Bundestagspräsidenten auch im Rahmen von besonderen Prüfungsanlässen nicht verpflichtet sind. Den Vertraulichkeitsinteresse wird bereits durch das besondere Prüfungsverfahren Rechnung getragen (Hierzu unter II.12 b)). Soweit im Einzelfall durch die freiwillige Gewährung der Belegeinsichten gegenüber dem Bundestagspräsidenten oder sonstige Stellungnahmen grundrechtssensibler Daten übermittelte werden, sind diese durch die Ausschlussgründe des IFG ggf. durch verfassungskonforme Auslegung hinreichend geschützt (Hierzu unter II. 12.e)).

5. Grundrechtliches Informationsrecht nach Art. 5 Abs. 1 GG

- **verfassungsrechtlichen Informationsberechtigung nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG**
- **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Diese Bewertung beruht auf einer groben Verkennung von der Geltung und Reichweite des grundrechtlichen Informationsrechts des Beschwerdeführers i.V.m. dem Informationsfreiheitsgesetz und in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Das Gericht hätte in seine Erwägungen mit einbeziehen müssen, dass eine öffentliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit der Wahrnehmung der demokratischen Beteiligungsrechte des Beschwerdeführers und ihrerseits dem strikten Grundsatz der egalitären politischen Teilhabe der Bürger dient. Das Gericht stellt bei seiner Begründung einseitig auf den Schutz der Vertraulichkeitsinteressen der politischen Parteien ab, und verkennt das

verfassungsrechtlich geschützte Informationsinteresse des Beschwerdeführers und der Öffentlichkeit zum Zweck der Meinungsbildung und Kontrolle der Tätigkeit des Bundestagspräsidenten, dem die Aufgabe der Gewährleistung der Offenlegung der Parteifinzen und damit der materiellen Absicherung des Transparenzgebots gegenüber der Öffentlichkeit obliegt. Die ausschließliche Betonung der Autorität und Neutralität des Bundestagspräsidenten geht zulasten einer völligen Abwertung des legitimen Interesses des Beschwerdeführers als Teil des Wahlvolks, das seinerseits beanspruchen kann, eine Kontrolle zur Wahrung der Chancengleichheit der politischen Parteien auszuüben zu können. Denn Adressat der Transparenzpflicht der politischen Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ist nach der Verfassung das Volk und jeder einzelne Bürger (Hierzu unter II.6)). Die Erfüllung der **Rechenschaftspflicht bedarf der Kontrolle**, die darauf bezüglichen Regelungen liegen im Spannungsverhältnis der miteinander konkurrierenden verfassungsrechtlichen Grundsätze der Staatsfreiheit der Parteien und des Transparenzgebotes (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art.21, Rn. 475). Die danach widerstreitenden Interessen sind im vorliegenden Fall in einen angemessenen Ausgleich unter Beachtung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** zu bringen. Eine Bereichsausnahme für die Anwendung des IFG im Zusammenhang mit der Rechnungslegung der politischen Parteien wird diesem Verfassungsgrundsatz nicht gerecht. Dies hat das Gericht verkannt. Das Argument der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundestagspräsidenten und des besonderen Prüfungsverfahrens nach dem PartG greift hier ins Leere. Hier hätte erwogen werden müssen, dass die Konzeption des IFG den verfassungsrechtlich gebotenen Interessenausgleich zwischen den Vertraulichkeitsinteressen der politischen Partei und den Informationsinteressen des Beschwerdeführers und der Öffentlichkeit ggf. im Wege einer verfassungskonformen Auslegung in angemessener Weise herzustellen vermag.

Es ist auch zu bedenken, dass die Einhaltung der den politischen Parteien obliegenden Publizitätspflichten zunächst der alleinigen Kontrolle der von den politischen Parteien beauftragten Wirtschaftsprüfern und anschließend der Plausibilitätsprüfung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten unterliegt, der im Regelfall selbst einer politischen Partei angehört.

Zudem beruht die Wahl des Bundestagspräsidenten auf einer Mehrheitsentscheidung. Der Bundestagspräsident unterliegt bei Ausübung der ihm durch das PartG zugewiesenen Aufgaben nicht einer parlamentarischen Kontrolle, wie dies das Gericht zu suggerieren versucht. Er hat nur eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament zum Zwecke der Gesetzesevaluierung und der Information über die Entwicklung der Parteifinzen. **Ein**

parlamentarisches Kontrollrecht wie dies dem Parlament gegenüber der Bundesregierung zusteht, vermag die Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten nicht zu vermitteln. Er ist in dem Sinne auch gegenüber dem Deutschen Bundestag nicht zur Rechenschaft verpflichtet. Die Kontrolle des Verwaltungshandeln durch die Öffentlichkeit kommt in diesem Bereich daher im besonderen Maße einer verfassungsrechtlichen Bedeutung zu, da diese nicht von Parlament wahrgenommen wird. Zudem gehören deren Mitglieder in der Regel auch politischen Parteien an.

Ob und in welchem Umfang der Bundestagspräsident seiner Prüfungstätigkeit und seiner Pflicht zur Gewährleistung der verfassungsrechtlich gebotenen Publizität über die Parteifinzen nachkommt, liegt in einem verfassungsrechtlich kaum zu unterschätzendem legitimen Interesse der Öffentlichkeit, welches vom Schutzbereich des Transparenzgebots Art. 21 Abs. 1 S. 1 S. 4 GG erfasst wird. Dies kann nicht damit abgetan werden, eine öffentliche Kontrolle der Wahrnehmung der dem Bundestagspräsidenten zur Durchsetzung des Transparenzgebots übertragenen Aufgaben sei schlichtweg unmöglich, da die Erfüllung der materiellen Publizitätspflichten der Parteien dem politischen Tagesstreit entzogen sein müsse. Dies kann auch mit Anwendung des Informationsfreiheitsgesetz erreicht werden. Die Möglichkeit, dass den Vertraulichkeitsinteressen der politischen Parteien im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetz hinreichend Rechnung getragen werden kann, wird vom Gericht nicht in Erwägung gezogen. Dies ist wie bereits gesagt verfassungsrechtlich nicht unbeachtlich, da die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes einen verfassungsrechtlichen Ausgleich zwischen den Geheimhaltungsinteressen der betroffenen Parteien und des Bundestagspräsidenten und den Informationsinteressen des Beschwerdeführers und der Öffentlichkeit herzustellen vermag.

Im Ergebnis hat das Gericht aus rechtspolitischen Erwägungen einseitig gestützt auf das verfassungsrechtliche Argument, dass nur durch eine abschließende Regelung des Parteiengesetzes die Chancengleichheit der Parteien gewährleistet werden könne, eine verfassungsrechtlich begründete Bereichsausnahme von der Anwendung des IFG erzeugt. Dies überschreitet die Grenzen der verfassungskonformen Auslegung (Hierzu unter II.13) und verkennt die Bedeutung der grundrechtlich geschützten Informationsfreiheit des Beschwerdeführers.

Die Urteilsbegründung lässt eine verfassungsrechtlich nicht unbedenkliche Missachtung des Informationsinteresses der Öffentlichkeit und des Beschwerdeführers an diesen Vorgängen erkennen, die für ihn als Wähler von grundlegender demokratischer Bedeutung sind und verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Das Interesse des Wahlvolks an der Offenlegung

und nicht nur das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen politischen Parteien an diesen im Einzelfall hochpolitisch bedeutsamen Vorgängen bedarf einer Würdigung der widerstreitenden Interesse im Spannungsfeld des verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien und dem Transparenzpflicht der politischen Parteien gegenüber der Öffentlichkeit und dem Beschwerdeführer. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Gewährleistung der Staatsfreiheit der Parteien wie auch die öffentliche Kontrolle der Parteifinanzierung der Gewährleistung der Chancengleichheit der politischen Parteien zu dienen vermögen (Art. 21 Abs. 1 GG). Die Gewährung des begehrten Informationszugang nach Maßgabe des IFG kann nicht von vornherein die Möglichkeit abgesprochen werden, eine die Intention des PartG fördernde und ergänzende öffentlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns des Bundestagspräsidenten zu eröffnen, die vom Schutzbereich der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG i.V.m. dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG erfasst sein kann.

Nach alldem ist es verfassungsrechtlich geboten das Informationsfreiheitsgesetz und das PartG im Lichte der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG und den verfassungsrechtlichen Transparenzgebot des Art. ein 21 Abs. 1 S. 4 GG auszulegen. Dies hat das Gericht in seiner auf die Würdigung der Vertraulichkeitsinteressen der politischen Parteien beschränkten Gesetzesauslegung verkannt. Der spezifische Bedeutungsgehalt der grundrechtlich geschützten Informationsfreiheit des Beschwerdeführers und die verfassungsrechtliche Transparenzpflicht der politischen Parteien, die auch in den Verwaltungsbereich des Bundestagspräsidenten hineinwirkt, wird vom Gericht nicht in den Blick genommen. Die auf den Bundestagspräsidenten durchgreifende Transparenzpflicht der politischen Parteien führt jedenfalls zu einer verfassungsrechtlichen Verstärkung der Bedeutung des Informationsinteresses des Beschwerdeführers. Die durch die Verfassung nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG legitimierte und dem Beschwerdeführer zuzuerkennende Informationsberechtigung bleibt vom Gericht völlig unerwähnt.

Das Gericht hat auch die mit der Transparenzpflicht korrespondierende und damit unmittelbar verfassungsrechtlich begründete Informationsberechtigung des Beschwerdeführers gegenüberüber dem Bundestagspräsidenten als Informationspflichtigen nicht beachtet.

6. Verfassungsunmittelbarer Informationsanspruch nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG

Informationen über die Rechnungslegung der politischen Parteien werden dem Grund nach verfassungsrechtlich als allgemeinzugängliche Quelle nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG definiert. Dem steht nicht entgegen, dass die Umsetzung dieser Transparenzpflicht der einfachgesetzlichen Gesetzgebung bedarf und Umfang und Inhalt der Allgemeinzugänglichkeit durch die Zwecksetzung des Transparenzgebots verfassungsrechtlich begrenzt wird. **Zur Rechenschaftslegung gehört nicht nur die Vorlage des Rechenschaftsberichts, sondern auch die Erteilung der erforderlichen Auskünfte im Rahmen der Überprüfung der Rechenschaftsberichte zur Sicherstellung ihrer inhaltlichen Richtigkeit.** Vollzieht sich dieser Prozess der Rechenschaftslegung gegenüber dem Bundestagspräsidenten sind die betreffenden amtlichen Informationen aufgrund der verfassungsrechtlich eröffneten Allgemeinzugänglichkeit dieser Quellen vom Schutzbereich des verfassungsrechtlich geschützten Informationsrechts nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG erfasst. Dies gilt nicht nur für die durch die politischen Parteien in Erfüllung ihrer Publizitätspflichten übermittelten Informationen, sondern muss auch für das Verwaltungshandeln des Bundespräsidenten gelten. Denn der Bundestagspräsident nimmt die Kontrolle der Rechenschaftsberichte aufgrund seiner besonderen Prüfungskompetenz für die Öffentlichkeit wahr und hat diese daher auch grundsätzlich in der Öffentlichkeit wahrzunehmen. Ein Eingriff in diesen Öffentlichkeitsgrundsatz kann nur verfassungsimmanent durch den Grundsatz der Freiheit der Parteien und der hieraus resultierenden Chancengleichheit im politischen Wettbewerb begrenzt werden, da sich die Transparenzpflicht unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ergibt. So wird auch in der Kommentarliteratur die Auffassung vertreten, dass ein mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbarer Anspruch entstehen kann, soweit die zu einer Rechenschaft benötigten Informationen nicht oder nicht hinreichend öffentlich zugänglich gemacht werden. "Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG stellt das materiellrechtliche Scharnier zur Umsetzung der für die Verwirklichung des Demokratieprinzips wichtigen Funktions- und Komplementärfunktion dar" (Morlok/Lehmann, Der Anspruch auf Bekanntgabe von Rechenschaftsberichten politischer Parteien, NVwZ 2015,470 f. (474)). Danach weist Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG eine starke subjektiv-rechtliche Teleologie auf (Morlok/Lehmann, a.a.O., S. 475 m.w.Nachw.).

Voraussetzung hierfür ist, dass die verfassungsrechtlich geforderte Rechenschaftspflicht nicht nur dem Gemeininteresse sondern dem **Individualinteresse im Sinne eines politischen Teilhaberechts** dienen soll. Davon muss nach hiesiger Auffassung ausgegangen werden, da Art. 21 Abs.1 S. 4 GG der Informationsvermittlung zwecks

Meinungsbildung dient, damit dieser durch das ihm zustehende Wahlrecht seine Kontrollfunktion gegenüber den Repräsentanten wahrnehmen kann. Auch Art. 38 GG hat eine subjektiv-rechtliche Funktion für die Verwirklichung des Demokratieprinzips, die einen mit der Transparenzpflicht der politischen Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG korrespondierenden Informationsanspruch bestätigt.

Es handelt sich daher auch nicht nur um eine Begünstigung des Wählers durch bloßen Rechtsreflex der an die Öffentlichkeit adressierten Transparenzregelung. Die Öffentlichkeit, das Volk und mit ihm jeder einzelne Bürger ist primärer Adressat der verfassungsrechtlich gebotenen Rechenschaft der politischen Parteien.

Es kann also wie hier ein mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbarer Anspruch entstehen, soweit Informationen zum Zweck der öffentlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns des Bundestagspräsidenten in Zusammenhang mit der Rechnungslegung der politischen Parteien nicht zugänglich gemacht werden.

7. Konventionsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes nach 10 EMRK

Auch die gebotene konventionsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes gebietet im vorliegenden Fall, dem Beschwerdeführer gegenüber dem Bundestagspräsidenten einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch einzuräumen (vgl. zur Zulässigkeit bzw. Notwendigkeit einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes: BVerfG, Urteil vom 4. Mai 2011 - 2 BvR 2365/09 u.a. - zit. nach juris, Rn. 85 ff.; s.a. VG Karlsruhe, Urteil vom 16. Juni 2016 - 3 K 4229/15 - zit. nach juris, Rn. 26 ff.). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte - EGMR - können journalistisch tätige Personen und Nichtregierungsorganisationen sowie andere sogenannte „public/social watchdogs“ aus dem Konventionsgrundrecht in Art. 10 EMRK gegenüber Behörden im Grundsatz ein Recht auf Informationszugang herleiten (EGMR, GK, Urteil vom 8. November 2016 - 18030/11 [Magyar Helsinki Bizottság]). Voraussetzung dafür ist neben der Rolle des Informationssuchenden als „public/social watchdog“, dass er mit den begehrten Informationen die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse informieren möchte. Diese Vorgaben sind vorliegend als erfüllt anzusehen. Aus der vorstehenden Darlegung des Sachverhalts folgt, dass dem Beschwerdeführer als Nichtregierungsorganisation in diesem Sinne die Funktion eines „public/social watchdog“ zukommt.

8. Ergebnis - Verletzung grundrechtlicher Informationsrechte

Die angefochtene Entscheidung verkennt den von Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Schutz. Bei der Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG und der § 23 ff. PartG wird das Grundrecht des Beschwerdeführers nicht erwähnt. Die streitgegenständlichen Vorschriften müssen im Lichte der Bedeutung der Grundrechte der Informationsfreiheit i.V.m. Art 21 Abs. 1 S. 4 GG angesehen und ausgelegt werden. Dies hat das Gericht nicht berücksichtigt. Die vorgenommene Auslegung verkennt die Reichweite des vom Gesetzgeber geschaffenen Anspruchs auf Aktenzugang nach dem IFG und die damit verbundene Bedeutung für die Informationsfreiheit sowie die Transparenz der Rechnungslegung der politischen Parteien gegenüber der Öffentlichkeit und dem Beschwerdeführer nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG. Im Lichte der Grundrechte des Beschwerdeführers ist eine solche Beschränkung seines Informationszugangsanspruchs nicht gerechtfertigt. Die Informationseinbußen sind für den Beschwerdeführer, aber auch die Öffentlichkeit schwerwiegend (Hierzu unter III.2.1.). Verfassungsrechtlich geboten ist eine Auslegung des PartG und des Informationsfreiheitsgesetzes dahingehend, dass das Informationsfreiheitsgesetz neben dem PartG zur Anwendung kommt.

9. Verletzung verfassungsrechtliche geschützter Informationsrechte - durch Überschreitung der Kompetenzgrenzen aus Art. 20 Abs. 2, Abs. 3 GG

Das grundrechtliche Informationsrecht des Beschwerdeführers nach Art.5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG sowie dieses i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG wird durch Überschreitung der richterlichen Kompetenzgrenzen aus Art. 20 Abs. 2, Abs. 3 GG verletzt, da von der Gesetzesauslegung in nicht mehr vertretbarer Weise Gebrauch gemacht worden ist (BVerfG, Beschl. v. 26.09.2011, 2 BvR 2216/06, Rn. 43 juris).

Die Entscheidung vermittelt den Eindruck, das Gericht habe aus rechtspolitischen Erwägungen im mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers Befugnisse beansprucht, die die Verfassung dem Gesetzgeber übertragen hat, indem es sich aus der Rolle des Normanwenders in die Rolle der normsetzenden Instanz begeben und sich damit der Bindung an Recht und Gesetz entziehen wollte (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.09.2011, 2 BvR 2216/06, Rn. 44 f juris). Bei Anwendung der anerkannten Methode der Gesetzesauslegung können Wortlaut, Systematik, Historie und Telos der hier einschlägigen Gesetze nur zu einer Anwendbarkeit des IFG neben dem PartG führen. Das vom Gericht auf Grund seiner dargelegten Erwägungen erzeugte Auslegungsergebnis zur Rechtfertigung der Ablehnung

des begehrten Informationszugang ist auch unter Beachtung der zurückgenommenen verfassungsrechtlichen Kontrolle nicht vertretbar. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es Aufgabe des Gesetzgebers wäre dem Bereich der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der politischen Parteien von der Anwendung des Informationsweges auszunehmen, da diese mit § 1 Abs. 3 IFG nicht zu begründen sei (vgl. UA, OVG Berlin Brandenburg, S13, - juris Rn.27).

Wegen des eröffneten Schutzbereichs der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG sprechen gegen die richterliche Ermittlung des in der einfachgesetzlichen Norm zum Ausdruck kommenden Willens des Gesetzgebers auch verfassungsrechtlich zu beachtende und rechtlich durchgreifende Einwände, die nachfolgend auch in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 und 3 GG weiter ausgeführt werden:

10. Verfassungsrechtlicher Anforderungen an die Gesetzesauslegung

Zur Gesetzesauslegung hat das Bundesverfassungsgericht Folgendes ausgeführt (BVerfGE 133, 168 <205 f., Rn. 66>):

Maßgebend für die Auslegung von Gesetzen ist der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist (vgl. BVerfGE 1, 299 <312>; 11, 126 <130 f.>; 105, 135 <157>; stRspr). Der Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte, die einander nicht ausschließen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Unter ihnen hat keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen (vgl. BVerfGE 11, 126 <130>; 105, 135 <157>). Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Vorschrift. Er gibt allerdings nicht immer hinreichende Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers. Unter Umständen wird erst im Zusammenhang mit Sinn und Zweck des Gesetzes oder anderen Auslegungsgesichtspunkten die im Wortlaut ausgedrückte, vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption deutlich, der sich der Richter nicht entgegenstellen darf (vgl. BVerfGE 122, 248 <283> - abw. M.). Dessen Aufgabe beschränkt sich darauf, die intendierte Regelungskonzeption bezogen auf den konkreten Fall - auch unter gewandelten Bedingungen - möglichst zuverlässig zur Geltung zu bringen (vgl. BVerfGE 96, 375 <394 f.>). In keinem Fall darf richterliche Rechtsfindung das gesetzgeberische Ziel der Norm in einem wesentlichen Punkt verfehlen oder verfälschen oder an die Stelle der Regelungskonzeption des Gesetzgebers gar eine eigene treten lassen (vgl. BVerfGE 78, 20 <24> m.w.N.). Für die Beantwortung der Frage, welche Regelungskonzeption dem Gesetz zugrunde liegt, kommt daneben den Gesetzesmaterialien und der Systematik des Gesetzes eine nicht unerhebliche

Indizwirkung zu. Die Eindeutigkeit der im Wege der Auslegung gewonnenen gesetzgeberischen Grundentscheidung wird nicht notwendig dadurch relativiert, dass der Wortlaut der einschlägigen Norm auch andere Deutungsmöglichkeiten eröffnet, soweit diese Deutungen offensichtlich eher fern liegen. Anderenfalls wäre es für den Gesetzgeber angesichts der Schwierigkeit, textlich Eindeutigkeit herzustellen, nahezu unmöglich, sein Regelungsanliegen gegenüber der Rechtsprechung über einen längeren Zeitraum durchzusetzen (vgl. BVerfGE 122, 248 <284> - abw. M.).

Nach diesen Maßstäben ist die Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG und des PartG, wie sie der Revisionsentscheidung zugrunde liegt, wonach die Veröffentlichungspflichten nach dem PartG 1.) als vorrangig anzuwendende und 2.) abschließende Informationszugangsregelungen anzusehen sind, unvertretbar und verstößt jeweils gegen den eindeutigen objektivierten Willen des Gesetzgebers. Hierzu im Einzelnen:

11. Anwendungsvorrang anderer Rechtsvorschriften nach dem § 1 Abs. 3 IFG – Maßstab nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung

§ 1 Abs. 3 IFG dient nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung der Sicherung des Vorrangs des Fachrechts gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - DVBl 2017, 1423, juris Rn. 12). Um diesen Vorrang zu erreichen, wird das Informationsfreiheitsgesetz (nur) durch Normen verdrängt, die bei abstrakter Betrachtung einen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweisen und sich als abschließende Regelung verstehen (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017, a.a.O., Rn. 12; Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - NVwZ 2013, 431, juris Rn. 46; Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - NVwZ 2012, 251, juris Rn. 9). An diesem Maßstab will auch das Revisionsgericht bei seiner Entscheidung festhalten (UA, BVerwG, Rn. 9, 13). Die der Entscheidung zugrunde liegenden Gesetzesanwendung wird diesem Maßstab nicht gerecht und ist den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung unvereinbar. Im Einzelnen:

11.1. Erfordernis eines subjektiv-rechtlichen Regelungsgehalts einer Informationszugangsregelung i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG

Es stellt eine im Wege der Auslegung unzulässige Verkürzung des Wortlauts des § 1 Abs. 3 IFG dar, wenn für den Anwendungsvorrang jede Regelung über den Zugang zu amtlichen Informationen in anderen Rechtsvorschriften maßgeblich sein soll, ohne dass es hierfür neben der adressierten Anspruchsverpflichteten auf weitere Voraussetzung ankäme.

a) Wortlaut und systematische Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG

Bei der isolierten Betrachtung des reinen Wortlauts des § 1 Abs. 3 IFG könnte tatsächlich jede Regelung über den Zugang zu amtlichen Informationen in Betracht kommen. Damit würden von § 1 Abs. 3 IFG auch Regelungen erfasst, die zur Gewährung des Zugangs zu amtlichen Informationen private Personen oder Bundesorgane und -einrichtungen verpflichten, die keine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Ebenso wären Informationszugangsregelungen erfasst, die lediglich die verpflichtende Weitergabe einer amtlichen Information an eine andere öffentliche Stelle vorschreiben, deren Regelungsziel nicht die Kontrolle staatlichen Verwaltungshandeln betreffen oder auch objektiv-rechtliche Veröffentlichungspflichten von amtliche Informationen. Entgegen der Annahme des Gerichts, bezieht sich der Anwendungsvorrang des § 1 Abs. 3 IFG jedoch allein auf Informationszugangsregelungen im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG. Dies folgt bereits aus der engen systematischen Verklammerung von § 1 Abs. 3 IFG mit Absatz 1 der Vorschrift. § 1 Abs. 1 IFG gewährt nach seinem ausdrücklichen Wortlaut jedem einen subjektiv-rechtlich ausgestalteten Informationsanspruch gegenüber den Behörden nach Maßgabe des Gesetzes. § 1 Abs. 3 IFG regelt damit den Anwendungsvorrang von Informationszugangsregelungen im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG, die fachgesetzlich und damit bereichsspezifische Informationsansprüche gegen eine Behörde auf Zugang zu amtlichen Informationen zum Zweck der Transparenz staatlichen Verwaltungshandeln vorsehen. Hierfür spricht auch der weitergehende Wortlaut des § 1 Abs. 3 IFG, wonach eine ausdrückliche Rückausnahme vom Vorrang für die ebenso subjektiv-rechtlich ausgestalteten Akteneinsichtsrechte nach § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch geschaffen wird.

b) Systematische Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG unter Heranziehung des § 9 Abs. 3 IFG

§ 9 Abs. 3 IFG setzt zunächst die Anwendbarkeit des IFG und das grundsätzliche Bestehen eines individuellen Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG und damit die Verpflichtung zur Informationsgewährung voraus. Die anspruchspflichtete Behörde kann jedoch unter Berufung auf § 9 Abs. 3 IFG die Informationsgewährung ablehnen, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Entscheidend ist allein, ob die begehrten Informationen dem Antragsteller bereits zugänglich sind. Als zugänglich werden damit auch Informationen angesehen, die bereits an anderer Stelle veröffentlicht wurden, sofern es sich

hier um eine allgemein zugängliche Quelle handelt und dem Antragsteller die Beschaffung der dort vorhandenen Informationen zumutbar ist. § 9 Abs. 3 IFG berechtigt hingegen die Behörde zu einer Verweigerung der Informationsgewährung nicht schon allein deswegen, weil die begehrten Informationen Gegenstand allgemeiner Veröffentlichungspflichten sind. Die nach dem IFG verpflichtete Behörde kann den Antragsteller auch nicht gemäß § 9 Abs. 3 IFG an eine andere Behörde unter Ablehnung des Antrags mit der Begründung verweisen, dass diese den begehrten Informationszugang aufgrund allgemeiner Veröffentlichungspflichten in anderen Rechtsvorschriften zu gewähren habe. Hierzu berechtigt § 9 Abs. 3 IFG die Behörde gerade nicht. Diese kann nach § 9 Abs. 3 IFG lediglich den Einwand des bereits eröffneten Informationszugangs erheben, da damit der Anspruch auf andere Weise als erfüllt angesehen werden darf. Die Regelung des § 9 Abs. 3 IFG verdeutlicht rechtssystematisch den Sinn und Zweck des mit § 1 Abs. 3 IFG verfolgten Konzepts: Besteht bereichsspezifisch ein gerichtlich durchsetzbarer Informationsanspruch gilt der Anwendungsvorrang gegenüber § 1 Abs. 1 IFG. Erweist sich der bereichsspezifische Informationsanspruch als abschließende Regelung, scheidet ein Rückgriff auf 1 Abs. 1 IFG aus, um dem Fachrecht Geltung zu verschaffen. Ist die begehrte Information Gegenstand einer objektiv-rechtlichen Veröffentlichungspflicht, so kann die Behörde die Informationsgewährung nach § 9 Abs. 3 IFG erst verweigern, wenn die Veröffentlichung tatsächlich erfolgt ist und dem Antragsteller die entsprechende Informationsbeschaffung zumutbar ist.

c) Teleologische Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG unter Heranziehung der Gesetzesmaterialien

Diese Auslegung entspricht auch dem Zweck des Gesetzes, wonach für eine effektive staatliche Kontrolle ein gerichtlich durchsetzbarer Informationsanspruch für jeden geschaffen werden sollte, um damit die Wahrnehmung individueller Bürgerrechte im Interesse der politischen Meinungsbildung und Beteiligung durch Eigeninitiative zu stärken (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 6.). Demgemäß führt die Begründung des Gesetzentwurfs als vorrangige spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen auch beispielhaft nur subjektiv-rechtliche Informationsfreiheitsregelungen wie die des Umweltinformationsgesetzes und des Stasi-Unterlagen-Gesetzes an und nimmt weiterhin hinsichtlich der Anpassung der betreffender Spezialgesetze auch auf das Bundesarchivgesetz Bezug, dass individuelle Informationszugangsansprüche regelt. Der Gesetzesbegründung lautet hierzu (siehe BT-Drs. 15/4493 S. 8):

„Das Informationsfreiheitsgesetz verdrängt spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen nicht; diese gehen vor. Spezialgesetze können enger, aber auch weiter sein als dieses Gesetz. Lediglich das Bundesarchivgesetz wird in einem Teilbereich angepasst (siehe § 13), während die sonstigen Spezialgesetze unverändert bleiben. Das gilt insbesondere für die Informationsfreiheitsregelungen nach dem Umweltinformationsgesetz, ebenso für das Stasi-Unterlagen-Gesetz. Verwaltungsrechtliche Auskunftsansprüche nach diesem Gesetz und allgemeine verwaltungsverfahrensrechtliche Ansprüche nach § 29 VwVfG und § 25 SGB X bestehen jedoch nebeneinander. Das Informationsfreiheitsgesetz schafft für diese Bestimmungen eine Rückausnahme vom Vorrang. Damit eröffnet es – über die genannten allgemeinen Auskunftsansprüche hinaus – einen Informationszugang auch außerhalb laufender Verfahren und für Nicht-Verfahrensbeteiligte.

11.2. Kein sachlich identischer Regelungsgehalt mit § 1 Abs. 1 IFG -

Tatbestand, Rechtsfolge und Zweck der Veröffentlichungspflichten des PartG

Der Anwendungsvorrang einer anderen Informationszugangsregelung nach § 1 Abs. 3 IFG setzt zunächst voraus, dass diese gemessen am **Tatbestand, Rechtsfolge und Zweck** des § 1 Abs. 1 IFG wie das Informationsfreiheitsgesetz in bereichsspezifischer Weise den Zugang zu amtlichen Informationen für die betreffende Fachmaterie regelt.

Eine speziellere Norm liegt dann vor, wenn zwei Normen denselben Sachverhalt regeln und die speziellere Norm sämtliche Tatbestandsmerkmale der nachrangigen (verdrängten) Norm sowie mindestens ein weiteres Tatbestandsmerkmal enthält, so dass alle Anwendungsfälle der spezielleren Norm zugleich unter den Tatbestand der allgemeineren Norm fallen, nicht aber umgekehrt (vgl. VG Berlin, Urteil vom 11. April 2013 – VG 2 K 145.11 – Juris Rn. 75; Urteil vom 1. September 2009 - VG 2 K 8.07 -, Juris, Rn. 23, unter Bezugnahme auf Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Auflage 1991, S. 266 ff.; Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Auf. 2017, § 1 Rn. 126). Eine Spezialität ist daher insbesondere dann nicht anzunehmen, wenn sich die Regelungsbereiche der beiden betrachteten Rechtsvorschriften lediglich in Teilbereichen überschneiden (OVG Saarlouis, Urteil vom 11. Juni 2018 - 2 A 452/17 – zu Ziff. 1 a)). Darüber hinaus ist neben der abstrakten Prüfung der gesetzlichen Spezialität auf Grund des Regelungsgehalts zu ermitteln, ob im konkreten Einzelfall die begehrten Informationen jeweils Gegenstand beider Informationszugangsregelungen sind und damit diese Normen denselben Sachverhalt regeln. Eine andere Zugangsregelung im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG muss dieselbe Regelungsmaterie wie § 1 Abs. 1 IFG umfassen und damit auch das gleiche gesetzgeberische Anliegen verfolgen (vgl. Scheel in: Berger/Partsch/Roth/ Scheel, IFG, 2. Auflage 2013, § 1 Rn 111).

a) Tatbestandsmerkmale der Berichts- und Veröffentlichungspflichten nach PartG

Die Publizitäts- und Berichtspflichten des Bundestagspräsidenten nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG und § 23 Abs. 4 PartG müssten zunächst eine Teilmenge aller Tatbestandsmerkmale des § 1 Abs. 1 IFG aufweisen in Bezug auf den **Anspruchsberechtigten**, den **Anspruchsverpflichteten** und den **Anspruchsgegenstand**, das heißt den Zugang zu vorhandenen amtlichen Informationen. Dies trifft auf die Berichts- und Veröffentlichungspflichten nach dem PartG nur teilweise zu: Nach dem PartG ist der Bundestagspräsident eine zur Informationsgewährung verpflichtete Behörde. Die zu veröffentlichenden Rechenschaftsberichte und der Bericht gegenüber dem Bundestag sind amtlichen Zwecken dienende Informationen. Die **Veröffentlichung** der Rechenschaftsberichte nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG und des Berichts nach § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG in den Bundesdrucksachen ist eine Art des Informationszugangs. Dies trifft auf Berichtspflicht selbst aber nicht zu.

b) Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten – Generierung neuer Informationen kein Zugang zu vorhandenen amtlichen Informationen

Bei der **Berichterstattung** gegenüber dem Bundestag nach § 23 Abs. 4 PartG handelt es sich entgegen der Auffassung des Gerichts gerade nicht (nur) um eine andere Art der Informationsgewährung im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG. Denn die Berichte des Bundestagspräsidenten nach § 23 Abs. 4 PartG sind eine **Informationsaufbereitung** der Rechenschaftsberichte und der Prüfungsergebnisse zum Zweck der Gesetzesevaluierung und Verständlichmachung der Parteifinzen in zusammenfassender und selektiver Form. Die Berichterstattung ist damit auf die **Generierung einer sachlich neuen Information** gerichtet und stellt nicht den Zugang zu einer bereits vorhandenen amtlichen Information nach § 1 Abs.1 IFG her. Eine begehrte Erfüllung der Berichtspflicht wäre auf eine nach dem IFG nicht mehr geschuldete Informationsbeschaffung durch den Bundestagspräsidenten gerichtet und vom **Tatbestand des § 1 Abs. 1 IFG nicht erfasst**. Bereits aus diesem Grund fehlt es in Bezug auf die Berichtspflicht an dem für die Anwendung des § 1 Abs. 3 IFG erforderlichen Kollisionsfall.

Ungeachtet dessen **fehlt den Vorschriften der Berichts- und Veröffentlichungspflichten** nach § 23 PartG jeweils das **Tatbestandsmerkmal eines Anspruchsberechtigten i.S.d. § 1 Abs. 1 IFG** und damit eines begünstigten Rechtssubjekts, da es sich bei der

Verpflichtung des Bundestagspräsidenten zur Berichterstattung und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte und seines Berichts insoweit um ausschließlich objektives Recht handelt.

**c) Fehlendes Tatbestandmerkmal eines Anspruchsberechtigten –
kein subjektiv-rechtlicher Regelungsgehalt der Veröffentlichungspflichten**

Die Anspruchsberechtigung, die sich aus der strukturellen Verknüpfung zwischen Tatbestand und Rechtsfolge ergibt, ist für die Bestimmung des sachlichen Regelungsgehalts nicht unbeachtlich, da dieser insoweit auch den materiellen Regelungsgehalt mitumfasst. Für behördliche Veröffentlichungspflicht muss daher für ihren Anwendungsvorrang nach § 1 Abs. 3 IFG vorausgesetzt werden, dass diese zumindest zum Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt zu sein.

Nach dem vom Bundesverwaltungsgericht formulierten Grundsatz „verdrängen nur solche Rechtsvorschriften das Informationsfreiheitsgesetz, die in gleicher Weise wie dieses Regelungen „über den Zugang zu amtlichen Informationen“ treffen“ (BVerwG, Beschluss vom 09. November 2010 - 7 B 43.10 -, juris Rn. 8).

Das Erfordernis eines subjektiv-rechtlichen Informationsanspruchs muss daher für den Anwendungsvorrang einer fachrechtlichen Informationszugangsregelung nach § 1 Abs. 3 IFG vorausgesetzt werden. Danach kann auch eine behördliche Veröffentlichungspflicht das IFG verdrängen, wenn sie subjektiv-rechtlich ausgestaltet ist wie dies beispielsweise auf Landesebene in Rheinland-Pfalz und Hamburg der Fall ist. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 LTranspG RLP haben die Anspruchsberechtigten einen Anspruch auf Veröffentlichung derjenigen Informationen, für die eine Veröffentlichungspflicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Nach § 1 Abs. 2 HmbTG hat jede Person einen Anspruch auf Veröffentlichung der der objektiven Veröffentlichungspflicht gemäß § 3 Abs. 1 HmbTG unterliegenden Informationen.

Für einen Anwendungsvorrang nach § 1 Abs. 3 IFG muss eine behördliche Veröffentlichungspflicht oder eine sonstige Informationszugangsregelung zumindest auch dem Schutz der Interessen einzelner Personen zu dienen bestimmt sein und ihr damit eine individuell schützende Funktion in der Weise zukommen, dass dem Betroffenen ermöglicht werden soll, sich auf die Vorschrift zu berufen. Dies ist bei den Veröffentlichungspflichten wie bei der Berichtspflichten nach dem PartG nicht der Fall.

d) Bundestag als primärer Adressat der Berichtspflicht nach § 23 Abs. 4 PartG

Nach dem Wortlaut des **§ 23 Abs. 4 PartG** ist der **Bundestag primärer Adressat der Berichtspflicht**, so dass auch nur diesem oder einem einzelnen Abgeordneten eine drittschützende Rechtsposition gewährt werden kann. Der einzelne Abgeordnete kann jedoch nicht als jedermann im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG angesehen werden, da er nur in seiner verfassungsrechtlichen Funktion und als Mitglied des Bundestages begünstigter Dritter des § 23 Abs. 4 PartG sein kann.

e) Öffentlichkeit als Adressat der Veröffentlichungspflichten

Nach § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG hat die Publikation der Berichte durch Verteilung als Bundesdrucksache zu erfolgen. Die Bundesdrucksachen „verteilen“ im Sinn des § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG bedeutet, der Öffentlichkeit Teilhabe am informationellen Gehalt des Berichts zu gewähren (Rixen in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 23 Rn. 46, 30; vgl. Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23 Rn. 30; vgl. Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 23 Rn. 16, 22). Dieser Veröffentlichungspflicht ist neben der Herstellung der Öffentlichkeit gegenüber der Allgemeinheit nach dem Wortlaut ein ausdrücklicher Bezug auf die Rechtsposition Dritter nicht zu entnehmen. Entsprechendes gilt für die Pflicht zur Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG. Die nach § 1 Abs. 1 IFG anspruchsberechtigten natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts werden bloß als Teil der Öffentlichkeit durch den Rechtsreflex der Regelungen über die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte und des Berichts des Bundestagspräsidenten begünstigt.

f) Systematik der Veröffentlichungspflichten nach dem PartG

Gesetzessystematisch sind die Publikations- und Berichtspflichten im Fünften Abschnitt über die Rechenschaftslegung der politischen Parteien geregelt. Der Bundestagspräsident hat die Einhaltung der Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes mittels der dort in § 23a PartG geregelten Verfahrens zu kontrollieren und ist dem Bundestag zur Berichterstattung über die Parteifinzen verpflichtet. Auch die Gesetzessystematik lässt nicht auf einen individualrechtlichen Charakter der Berichts- und Veröffentlichungspflichten schließen.

g) Gesetzeszweck und Gesetzesbegründung der Berichtspflicht nach dem PartG – objektiv- rechtliche Transparenzvorschriften

Nach dem **Gesetzeszweck** soll die Berichts- und Publizitätspflicht nach § 23 Abs. 4 PartG der **Gesetzesevaluierung** und der **Informationsaufbereitung der Rechenschaftsberichte für die Öffentlichkeit** dienen (vgl. Lenski, Parteiengesetz, 2011, § 23 Rn. 38; vgl. Rixen in: Kersten/Rixen PartG, 2009, § 23 Rn. 44; vgl. Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 23, Rn. 22). Demgemäß soll der Bundestagspräsident den Bundestag in zusammenfassender Form über die Parteifinzen und die für die Einhaltung der Rechenschaftsverpflichtungen maßgebliche Gesetzesanwendung informieren, soweit dies für die Beurteilung einer notwendigen oder rechtspolitisch erwünschten Änderung des Parteiengesetzes und der Verständlichmachung der Rechenschaftsberichte erforderlich ist. Diesem Gesetzeszweck kann auch eine objektiv-rechtliche Berichts- und Veröffentlichungspflicht entsprechen, sodass darüber hinaus für eine teleologische Ausweitung der Öffentlichkeitsfunktion zu Gunsten eines subjektiv-rechtlichen Regelungsgehalts des § 23 Abs. 4 PartG kein Raum ist. Entsprechendes gilt für die Pflicht zur Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG.

Ebenso ist aus der **Gesetzesbegründung** nicht ersichtlich, dass im Rahmen der Regelung der Rechenschaftsverpflichtung der Parteien zur Herstellung der verfassungsrechtlich als notwendig erkannten Öffentlichkeit auch subjektiv-rechtliche Informationsansprüche für den Wähler oder Bürger geschaffen werden sollten (vgl. zum Gesetzeszweck den Bericht des Innenausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Parteienfinanzierung vom 29. November 1983, BT-Drs. 10/697 S. 4 bis 6; vgl. Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl S. 2563). **Hierzu unter** 11.8. bis 11.9.

Demzufolge vermögen die Berichts- und Veröffentlichungspflichten des Bundestagspräsidenten keine drittschützende Rechtsposition des einzelnen Bürgers zu begründen.

h) Bedeutung der subjektiv-rechtliche Funktion des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG für den Regelungsgehalt der Veröffentlichungspflichten nach dem PartG

Es verbleibt die Frage, ob der Regelungsgehalt der Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten zur Vermeidung einer Verfassungswidrigkeit subjektiv-rechtlich ausgelegt werden muss

Eine verfassungskonforme Auslegung setzt zunächst voraus, dass die Anwendung des einfachen Rechts im Wertungswiderspruch zur Verfassung steht. Ergibt der Wortlaut, Zweck, Gesetzeszusammenhang und Entstehungsgeschichte einer Norm mehrere Auslegungsmöglichkeiten, von denen nur eine zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt, so ist letztlich auch zur Wahrung der Einheit der Rechtsordnung die verfassungskonforme Auslegung geboten. Die Voraussetzungen liegen hier nicht vor.

Ein subjektiv-rechtlicher Regelungsgehalt der Veröffentlichungspflichten nach dem PartG könnte verfassungsrechtlich mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG begründet werden. Im Ergebnis würde dies bedeuten, dass die Veröffentlichungspflichten nach dem PartG verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden müssten, dass diese dem Bürger eine zur Klagebefugnis führende Rechtsstellung vermitteln, um eine Verletzung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zu vermeiden. Auch wenn sich nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 1 und dem Wahlrecht nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ein Anspruch des Wählers gegen den Bundestagspräsidenten auf Erfüllung der ihm durch das PartG auferlegten Veröffentlichungspflichten herleiten lässt (vgl. Morlok/Lehmann, NVwZ 2015, S. 470 f., 475), so kann dies nicht eine verfassungskonforme Auslegung des § 23 PartG im Sinne einer Subjektivierung mit der Folge einer Verdrängung des IFG rechtfertigen. **Denn eine mögliche Grundrechtsverletzung nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG durch eine pflichtwidrig unterlassene Veröffentlichung der eingereichten Rechenschaftsberichte und des Berichts kann gerade durch die einfachgesetzliche Anwendung des IFG vermieden werden. Für eine verfassungskonforme Auslegung ist daher kein Raum.**

Ob eine grundrechtsorientierte Auslegung der Berichtspflicht wegen der subjektiv-rechtlichen Funktion des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG dazu führt, dass § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG dem Wähler ebenso ein subjektives Recht auf Erstattung eines Berichts über die Parteifinzen vermitteln muss, kann hier letztlich offenbleiben. **Durch ein erst auf diesem Wege gewonnenes Auslegungsergebnis über den subjektiven Regelungsgehalt des § 23 Abs. 4 PartG könnte jedenfalls die Vorschrift auch nicht mehr nach dem Willen des Gesetzgebers als abschließende Regelung verstanden werden.** Ungeachtet dessen begehrt der Beschwerdeführer hier Zugang zu den bei der Bundestagsverwaltung vorhandenen amtlichen Informationen und nicht - wie oben dargelegt - eine Informationsgenerierung durch die Berichterstattung des Bundestagspräsidenten gegenüber den Bundestag nach Maßgabe des Parteiengesetzes.

11.3. Unterschiedliche Regelungsziele der §§ 23 ff. PartG und des § 1 Abs. 1 IFG

Selbst wenn § 1 Abs. 3 einen subjektiv-rechtlichen Informationsanspruch nicht voraussetzt, so fehlt es für Identität des sachlichen Regelungsgehalts des § 23 ff. PartG mit § 1 Abs. 1 IFG an der erforderlichen Übereinstimmung der Zwecksetzung der Informationsgewährung, da die Berichts- und Veröffentlichungspflichten des Bundestagspräsidenten nicht das Ziel einer staatlichen Kontrolle im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG verfolgen.

Durch den freien und materiell voraussetzungslosen Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG soll die Kontrolle staatlichen Handelns sowie die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten verbessert und die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert werden (BT-Drs. 15/4493 S. 6). Bei den Regelungen der §§ 23 ff. PartG wird das in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verankerte Transparenz- und Publizitätsgebot (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 - 6 C 32.11 - BVerwGE 145, 194, juris Rn. 28) aufgegriffen und durch allgemeine Veröffentlichungspflichten umgesetzt (UA, OVG, S.11). Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. **Diese Pflicht wird in den §§ 23 ff. PartG einfachgesetzlich ausgestaltet, wobei eine Kontrolle der Verwaltung nicht miteinbezogen wird.** Die verfassungsrechtlich gebotene Öffentlichkeit wird dabei über den Präsidenten des Deutschen Bundestages als „mittelverwaltende Behörde“ (Begründung des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, BT-Drs. 14/8778 S. 18) in Form von Bundestagsdrucksachen hergestellt (UA S. 11). Die Veröffentlichungspflichten des Parteiengesetzes dienen jedenfalls nicht der Erfüllung eines individuellen Informationszugangsrechts, sondern gestalten die verfassungsrechtliche Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung aus. Die Pflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit wird einfachgesetzlich von den Parteien auf den Bundestagspräsidenten als zuständige Verwaltungsinstanz delegiert (Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23 Rn. 30). Zu Informationszugangsrechten gegenüber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages verhält sich das Parteiengesetz nicht (UA, OVG, S.12). **Regelungsziel des IFG ist hingegen nicht die Offenlegung der Parteifinanzen, sondern die Kontrolle der Tätigkeit des Bundestagspräsidenten in Ausübung der ihm durch das PartG zugewiesenen Verwaltungsaufgaben.**

Der Hinweis des Gerichts, dass die Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten nicht nur der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechnungslegung diene, sondern auch das Verwaltungshandeln betreffe, ist rechtlich nicht zu rechtfertigen.

11.4. Sachlicher Regelungsgegenstand der Veröffentlichungs- und Berichtspflicht nach dem PartG

Durch §§ 23 ff. PartG wird nicht der Zugang zu amtlichen Informationen geregelt, die die öffentliche Verwaltung selbst und deren unmittelbares Handeln im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten und Parteispenden zum Gegenstand haben.

a) Gegenstand der Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten

Entgegen der Auffassung der Gerichte kommt der Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten nach § 23 Abs. 4 PartG in Hinblick auf das allgemeine Regelungsziel der einfachgesetzlichen Umsetzung der verfassungsrechtlichen Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechnungslegung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zum Zweck der Kontrolle der Parteifinanzen keine eigenständige Bedeutung im Sinne einer Kontrolle der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten zu.

Nach § 23 a Abs. 1 Satz 1 PartG ist der Bundestagspräsident verpflichtet alle eingereichten Rechenschaftsberichte auf formale und inhaltliche Richtigkeit zu prüfen (Lenski, Parteiengesetz, 2011, § 23 a Rn. 1; Jochum in: Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 23a Rn. 7, 20). Nur durch die Prüfung des Bundestagspräsidenten kann sichergestellt werden, dass die Parteien ihrer verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht in der gesetzlich vorgeschriebenen Form und mit den gesetzlich vorgeschriebenen Inhalten nachkommen (Lenski, a.a.O., § 23 a Rn. 2). Die verfassungsrechtlich nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG notwendige Öffentlichkeit der Rechnungslegung setzt daher zumindest auch die Offenlegung dieser Prüfungsergebnisse voraus, soweit dies zur Kontrolle der Parteifinanzen durch den Bürger erforderlich ist. Demgemäß ist nach § 23 Abs. 3 Satz 2 PartG das Ergebnis der Prüfung der Rechenschaftsberichte in den Bericht aufzunehmen (Hierzu unter 9.6.b)).

Es ist offensichtlich, dass der verfassungsrechtliche Zweck mit einer rein formalen Erfüllung der Rechnungslegungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit nicht erreicht werden kann. **Entsprechendes gilt für den aus dem verfassungsrechtlichen Gesetzauftrag folgenden Gebot der Gesetzesevaluierung.**

Die **Berichtspflicht** des Bundestagspräsidenten nach § 23 Abs. 4 PartG einschließlich der Aufnahme des Ergebnisses der Prüfung nach § 23 Abs. 3 S. 2 PartG verfolgt zwei verschiedene **gesetzgeberische Ziele**: Zum einen soll durch die Information des Bundestags eine **Evaluierungsfunktion** erfüllt werden: Durch die Information des Bundestags als primären Adressaten der Berichte soll dieser in zusammenfassender Form über die notwendigen Fakten informiert werden, um gegebenenfalls etwaig notwendige und rechtspolitisch erwünschte Änderungen des PartG vornehmen zu können (Lenski, a.a.O., 2011, § 23 Rn. 38; Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 23 Rn. 44). Die Berichtspflicht erlaubt es dem Bundestagspräsidenten also, das Finanzgebaren sowie möglicherweise zu „kreative“ Finanzgestaltungen der Parteien im Hinblick auf das geltende PartG kritisch zu analysieren und gegebenenfalls Gesetzesänderungen zur Optimierung des Gesetzgebungsauftrags des Art. 21 Abs. 3 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu unterbreiten (Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 23 Rn. 44). Zum anderen hat die Berichtspflicht aber auch maßgeblich eine **Öffentlichkeitsfunktion**: Erst durch die Zusammenfassung der Rechenschaftsberichte werden diese einer breiteren Öffentlichkeit inhaltlich zugänglich gemacht. Nach Umfang und Komplexität der Rechenschaftsberichte ist davon auszugehen, dass sich diese Rechenwerke jedenfalls dem überwiegenden Teil der Bürger nicht erschließen lässt; dies dürfte selbst für eine beachtliche Anzahl politisch interessierter Personen gelten (Jochum in: Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 23 Rn. 22). Die Berichte sollen die Rechenschaftsberichte daher in einer für den Laien verständlichen Form aufbereiten (Streinz in: v.Mangoldt/Klein/Stark, Grundgesetz, Art. 21 Rn 209). Dadurch wird die formelle Öffentlichkeit der Rechenschaftslegung auch materiell abgesichert (Lenski, Parteiengesetz, 2011, § 23 Rn. 38). Inhaltliche Grundlage der Berichtspflicht sind die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien. Gemäß § 23 Abs. 3 Satz 2 PartG ist in dem Bericht auch das Ergebnis der Prüfung aufzunehmen, ob die Rechenschaftsberichte den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und welche Gesetzesverstöße festgestellt wurden, soweit dies für die Gesetzesevaluierung und zur **Kontrolle der Parteifinzen durch die Öffentlichkeit** erforderlich ist. **In diesem Rahmen hat der Bundestagspräsident zur Erläuterung und inhaltlichen Aufbereitung der Rechenschaftsberichte, der Gesetzesverstöße und der Evaluierung der Gesetzesanwendung auch die einschlägige Rechtsprechung, die Gesetzesauslegung und den von der Bundestagsverwaltung angewandten Maßstab darzulegen.** Der Bericht kann damit auch Informationen über die Verwaltungs- und Prüfungstätigkeit des Bundestagspräsidenten aus gegebenem Anlass enthalten. Dieser etwaige tatsächliche Informationsgehalt vermag jedoch nichts am Regelungsziel der Norm zu ändern und kann auch in tatsächlicher Hinsicht keine Kontrolle der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG ermöglichen. In diesem Zusammenhang wird lediglich zum Vergleich beispielhaft auf die Rechenschaftsberichte vom

23. April 1984, 20. Oktober 2009, 16. Dezember 2011 (Anl. 7, K 8 - RB 2008 und 2009), 18. Dezember 2013 und vom 22. Dezember 2018 Bezug genommen. **Demgemäß gewährt die Berichterstattung gerade keinen bereichsspezifischen Zugang zu den beim Bundestagspräsidenten vorhandenen Akten- und Informationsbestand vergleichbar einer Auskunft oder einer Zugangsgewährung in sonstiger Weise gemäß § 1 Abs.1 i.V. m. § 1 Abs. 2 Satz 1 IFG zur Förderung der allgemeinen Verwaltungstransparenz.**

Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass eine mit unterschiedlichen Regelungsmechanismen begründete Spezialität der Vorrangregelung des § 1 Abs. 3 IFG, die nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung einen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt voraussetzt, nicht gerecht wird (vgl. zu einem mit dem Zugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG deckungsgleichen Auskunftsanspruch Dritter nach dem Personalaktenrecht: BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017, 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - Rn. 18 f.; zum Zugang zu Informationen betreffend die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs nach § 96 Abs. 4 BHO: Urteil des Senats vom 27. August 2015 - OVG 12 B 35.14 - juris Rn. 27; UA S. 12). **Eine Vorschrift, die unabhängig von § 1 Abs. 3 IFG für den gesamten Bereich der Rechenschaftslegung der Parteien eine Ausnahme vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes regelt, existiert weder im PartG noch im Informationsfreiheitsgesetz (UA, OVG, S. 13).**

b) Aufnahme des Ergebnisses der Prüfung in den Bericht nach § 23 Abs. 3 PartG – keine Regelung über die Gewährung eines Informationszugangs

Nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG und § 23 Abs. 4 PartG ist der Bundestagspräsident verpflichtet, die Rechenschaftsberichte der Parteien und seinen Bericht über die Parteifinzen zu veröffentlichen. In diesem Bericht ist das Ergebnis der nach § 23 a PartG erfolgten Prüfung der Rechenschaftsberichte gemäß § 23 Abs. 3 PartG aufzunehmen. Gegenstand der Berichterstattung sind - wie dargelegt - ausschließlich Informationen über die Parteifinzen, die der Bundestagspräsident aus einer vergleichenden Betrachtung der eingereichten Rechenschaftsberichte hinsichtlich der Entwicklung der Parteifinzen sowie der Prüfung der Rechenschaftsberichte gewonnen hat. In diesem Sinn ist das Ergebnis der Prüfung der Rechenschaftsberichte in dem Bericht nach § 23 Abs. 3 PartG aufzunehmen. Damit konkretisiert § 23 Abs. 3 PartG lediglich den Inhalt der Berichtspflicht nach § 23 Abs. 4 PartG, begründet jedoch keine eigenständige Regelung über die Gewährung eines Informationszugangs zur Prüfungs- bzw. Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten. Demgemäß wird der Bundestagspräsident auch nicht originär verpflichtet sämtliche Ergebnisse der Prüfungen der einzelnen Rechenschaftsberichte in seinem Bericht explizit

offenzulegen. Die Vorschrift über die Aufnahme soll lediglich die Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten inhaltlich dahingehend präzisieren, dass auch über das Ergebnis der Prüfung der Rechenschaftsberichte zu berichten ist, soweit dies nach dem Zweck des Gesetzes für die Information des Bundestages über die Parteifinanzen und damit auch der Öffentlichkeit geboten ist.

11.5. Gegenstand des Informationsbegehrens des Klägers

Das Informationsbegehren des Beschwerdeführers bezieht sich auf Unterlagen, die im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der Parteien beim Präsidenten des Deutschen Bundestages im Rahmen der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben entstanden sind und nicht der Veröffentlichung nach dem PartG unterliegen (vgl. UA, OVG, S. 13 f.). Der Zugang zu Informationen aus den öffentlichen Rechenschaftsberichten (§ 23 Abs. 2 PartG) und den Berichten des Bundestagspräsidenten (§ 23 Abs. 4 PartG) ist nicht Gegenstand des Rechtsstreits.

Das Gericht weist zutreffend darauf hin, dass als Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG kann nur ein nach Maßgabe der anderen Rechtsvorschrift bestehendes Zugangsrechts zum gesamten, **von fachgesetzlichen Anwendungsbereich erfassten Informationsbestand der informationspflichtigen Stelle** angesehen werden. Die Veröffentlichungspflichten nach §§ 23 ff. PartG eröffnen demgegenüber lediglich einen Zugang zu den von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichten und den Berichten des Bundestagspräsidenten über die Entwicklung der Parteifinanzen. Da der mit dem PartG gewährte Zugang ausschließlich auf die amtlichen Informationen über die Parteifinanzen beschränkt ist, fehlt es an einem identischen sachlichen Regelungsgegenstand mit § 1 Abs. 1 IFG. Wie weiter unten dargelegt, kann auch nicht unterstellt werden, dass durch die PartG und die dort geregelten Veröffentlichungspflichten der weitere Informationszugang zu dem gesamten Informationsbestand im Zusammenhang mit der Rechnungslegung der Parteien ausgeschlossen werden soll.

11.6. Keine Ausschließlichkeit der Informationsgewährung nach dem PartG

Selbst wenn man einen identischen sachlichen Regelungsgehalt der Berichts- und Veröffentlichungspflichten nach § 23 ff. IFG unterstellt, wären diese Rechtsvorschriften zumindest nicht als abschließende Regelung gegenüber dem IFG zu verstehen.

Eine abschließende Regelung über das Informationsverhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung und der informationsbegehrenden Öffentlichkeit (einschließlich des einzelnen Bürgers) lässt sich der Zielsetzung dem PartG unter Heranziehung der Gesetzesmaterialien nicht entnehmen (vgl. zum Gesetzeszweck den Bericht des Innenausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Parteienfinanzierung vom 29. November 1983, BT-Drs. 10/697 S. 4 bis 6; vgl. Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl S. 2563; UA, OVG, S. 13). Dass das Informationsfreiheitsgesetz einen zusätzlichen - neben die spezialgesetzliche Regelung tretenden - Anspruch auf Informationszugang gewährt, ist nicht untypisch (UA, OVG, S. 14). Auch in anderen Rechtsbereichen können Spezialvorschriften das allgemeine Informationsfreiheitsgesetz nur im Rahmen ihres sachlichen Anwendungsbereichs verdrängen (UA, OVG, S. 14). Amtliche Informationen, die nicht unter die fachgesetzliche Regelung fallen, können dagegen einem Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG unterliegen (vgl. zu § 96 Abs. 4 BHO: Urteil des Senats vom 27. August 2015 - OVG 12 B 35.14 - Rn. 27; zu weiteren Beispielfällen Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 109; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 301; UA S. 14).

Der Ausschluss einer weitergehenden Kontrollmöglichkeit des einzelnen Bürgers lässt sich nicht damit rechtfertigen, dass von dem Gesetzgebungsauftrag nach Art. 21 Absatz 3 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG durch die Regelungen der §§ 23 ff. PartG Gebrauch gemacht wurde und eine verfassungskonforme Regelung durch die Veröffentlichungspflicht der Rechenschaftsberichte und der Berichte des Bundestagspräsidenten über die Entwicklung der Parteienfinanzen getroffen wurde. **Eine gesetzliche Transparenzregelung, bei der eine verfassungsrechtlich gebotene Güterabwägung vorgenommen wurde, hindert den Gesetzgeber nicht durch erneute Abwägung ergänzende Informationszugangsregelungen zu erlassen, die dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot weitergehende Geltung verschaffen sollen.** Der abschließende Charakter einer Regelung muss sich daher aus dem Gesetz selbst ergeben. Entgegen der Auffassung des Gerichts, lässt sich eine abschließende Informationsregelung weder aus dem Wortlaut noch aus der Systematik oder dem Gesetzeszweck herleiten.

Eine fachgesetzliche Regelung ist gegenüber dem allgemeinen Informationszugangsanspruch immer spezieller: Allein daraus kann auf eine Verdrängung des Informationsfreiheitsgesetzes nicht geschlossen werden (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - Rn. 22).

a) Sachlicher Anwendungsbereich des PartG

Die der Veröffentlichung nach dem PartG unterliegenden amtlichen Information betreffen unmittelbar nur die Parteifinzen. **Die §§ 23 ff. PartG beziehen sich auf das Informationsverhältnis zwischen den politischen Parteien und der Öffentlichkeit.** Das Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten unterliegt im Rahmen der Berichterstattung nach § 23 Abs. 4 i.V.m Abs. 3 PartG nur einer **öffentlichen Darlegungspflicht über den beim Gesetzesvollzug angewandten Maßstab zur Erläuterung der Parteifinzen und zur Gesetzesevaluierung.** Die durch den Bericht des Bundestagspräsidenten und die Bundestagsdrucksache letztlich hergestellte Publizität vollzieht damit die mit Einreichung der Rechenschaftsberichte durch die Parteien erfolgte Erfüllung der diesen verfassungsunmittelbaren auferlegten Pflicht, ihre Finanzen offenzulegen. Die genannten Regelungen des Parteiengesetzes dienen damit der Kontrolle der Parteien durch Offenlegung der Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen im Rahmen der Parteienfinanzierung. Ebenso soll die Veröffentlichungspflicht zur Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb beitragen. **Das PartG trifft jedoch gerade keine Regelung darüber, ob und in welchem Umfang amtlichen Informationen dem Bürger generell zugänglich gemacht werden dürfen, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der dem Bundestagspräsidenten nach dem PartG zugewiesenen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben zur öffentlichen Kontrolle staatlichen Handelns stehen.**

b) Regelungswille des Gesetzgebers des PartG -

Reichweite des Sachlichen Anwendungsbereich

Die Schlussfolgerung des Gerichts, das PartG lege zum gesamten Informationsbestand zur Verwaltungstätigkeit im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten und den Parteispenden fest, was der Veröffentlichung nicht unterliegt, indem das PartG bestimmt, was der Bundestagspräsident zu veröffentlichen habe, wird durch den Zweck, die Systematik und die Entstehungsgeschichte des Gesetzes widerlegt.

Es kann nicht angenommen werden, dass sich der Gesetzgeber durch eine bewusste Nichtregelung gegen die Normierung einer bereichsspezifischen Informationszugangsregelung für die Verwaltungstätigkeit im Zusammenhang mit

der Rechnungslegung entschieden habe. Zum Zeitpunkt des Erlasses der betreffenden Regelung galt das IFG noch nicht. Nach dem Regelungswillen des Gesetzgebers ist hier nicht erkennbar, dass ein Informationszugang zur Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten ausgeschlossen werden sollte. Diese Regelungsmaterien wird nicht in Bezug genommen.

Hinsichtlich der **Gesetzesmaterialien** weist das Gericht darauf hin, dass in dem Bericht des Innenausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Parteienfinanzierung vom 29. November 1983, Bundesdrucksache 10/697, auf Seite 6 ausgeführt wird, dass der Bericht des Bundestagspräsidenten über die Entwicklung der Parteifinanzien und die Rechenschaftsberichte der Parteien „eine umfassende öffentliche Kontrolle“ ermögliche (vgl. UA, BVerwG, Rn.15). **Diese Ausführungen können jedoch nicht im Sinne einer bewussten Ablehnung oder Beschränkung einer Kontrolle der Verwaltung gewertet werden und damit ein Auslegungsargument für den abschließenden Charakter dieser Regelung sein.** Zu diesem Zeitpunkt galt noch der **Grundsatz des Amtsgeheimnisses.** Der Gesetzgeber hat sich daher gar nicht mit der Frage eines weitergehenden Informationszugangs befasst. Dies wird auch durch den **Vortrag der Beklagten mit Schriftsatz vom 4. September 2018**, auf Seite 12 bestätigt: „Zu der Zeit, als die parteirechtliche Berichtspflicht des Bundestagspräsidenten 1983 normiert wurde, war die Idee einer umfassenden Informationsfreiheit noch völlig fernliegend. Dementsprechend bestand auch kein Anlass für den Gesetzgeber, sich zu möglichen Grenzen zu äußern, die sich aus dem Parteienrecht für einen möglichen Zugang zu den Unterlagen der Parteienfinanzierungsbehörde ergeben könnten.“ (**Anl.18**). Demzufolge kann sich der in den Ausführungen der Gesetzesmaterialien verwendete Begriff einer „umfassenden öffentlichen Kontrolle“ auch nicht auf eine Kontrolle der Verwaltungstätigkeit in Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung nach dem PartG beziehen. Nach alter Rechtslage arbeitete die Verwaltung regelmäßig nicht öffentlich, es sei denn eine Regelung enthielt ausnahmsweise ein Informationszugangsrecht (Scheel in: Berger/Partsch/Roth/ Scheel, IFG, 2. Auflage 2013, § 1 Rn. 116). Ein „beredtes Schweigen“ des Gesetzgebers im Sinne einer bewussten Ablehnung kann sich daher nicht auf den Informationszugang nach dem am 1.1.2006 in Kraft getretenen IFG beziehen.

Danach sind die vorgesehenen Publikations- und Berichtspflichten auch nicht das normierte Ergebnis einer Abwägung zwischen den Vertraulichkeitsinteressen der Parteien sowie des Bundestagspräsidenten einerseits und dem öffentlichen Informationsinteresse des Bürgers und der Öffentlichkeit bezogen auf die

Transparenz dieser Verwaltungsvorgänge andererseits mit der Folge, dass die Gewährung des Zugangs zu weitergehenden amtlichen Informationen über die Verwaltungstätigkeit ausgeschlossen ist. Das Informationsinteresse an der Offenlegung der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten findet im Rahmen der von dem PartG vorgenommenen Abwägung folglich keine Berücksichtigung.

Erst mit Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung. **Bei der teleologischen Auslegung ist damit nunmehr grundsätzlich vom Willen des Gesetzgebers zur Informationsfreiheit und nur noch ausnahmsweise von Amtsgeheimnisses auszugehen** (Sitsen, Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 55; Debus in: Gerstdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2014, IFG § 1 Rn. 185; Scheel in: Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Auflage 2013, § 1 Rn. 116). Daher sind die vor dem IFG erlassenen spezielleren Regelungen besonders eng auszulegen, um dem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz so einen weiten Anwendungsbereich zu eröffnen. **Da nach den Gesetzesmaterialien der Gesetzgeber eine „umfassende Kontrolle“ im Hinblick auf die Parteifinancen angestrebt hat, ist nach Aufgabe des Grundsatzes des Amtsgeheimnisses eine teleologische Auslegung des gesetzgeberischen Willens auch im Sinne einer Anwendbarkeit des IFG geboten.**

Dies widerspricht auch nicht der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach interessierte Bürger oder auch konkurrierende Parteien in der Regel nur anhand der Angaben in den nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG als Bundestagsdrucksachen verteilten und als solche publizierten Rechenschaftsberichten der Parteien die Einhaltung der Obergrenzen im Parteienrecht überprüfen können (BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 - 6 C 32.11-Rn. 41). Auch bei Anwendung des IFG ist dies weiterhin zutreffend:

Nach dem **Regelungsziel des Parteiengesetzes**, soll durch die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte und des Berichts des Bundestagspräsidenten eine öffentliche Kontrolle der Parteifinancen ermöglicht werden. Durch die Anwendung des IFG kann nur eine **das PartG ergänzende öffentliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten** im Wege eines individuellen Antragsverfahrens erfolgen. Eine über die Angaben in den Rechenschaftsberichten und dem Bericht des Bundestagspräsidenten hinausgehende Information über die Parteifinancen wird nur im Einzelfall dann möglich sein, wenn hierzu der Bundestagsverwaltung amtliche Informationen vorliegen, die im Rahmen der Prüfung der Rechenschaftsberichte angefallen sind, aber nicht veröffentlicht wurden und der Informationsgewährung keine Ausschlussgründe nach §§ 3 bis 9 IFG entgegenstehen.

Nach ihrem Schutzzweck sollen die Publizitäts- und Berichtspflichten des PartG der Erfüllung der herausgehobenen verfassungsrechtlichen Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechnungslegung dienen. **Die Gewährung eines auf § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gestützten weitergehenden Informationsanspruch läuft diesem Schutzzweck der § 23 ff. PartG nicht entgegen, sondern fördert diese Intention der Vorschriften,** da der Informationszugang der Kontrolle der Ausübung der dem Bundestag im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung durch das PartG zugewiesenen Verwaltungsaufgaben dient. Vielmehr ließe sich mit der verfassungsrechtlichen Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechnungslegung nicht vereinbaren, dass gerade in diesem Bereich der Verwaltungstätigkeit des Bundestages dem Bürger der Zugang zu den amtlichen Informationen verwehrt wird.

11.10. Geheimhaltungsregelung nach § 23 Abs. 7 PartG

Einer grundsätzlichen Annahme der Ablehnung eines subjektiven Rechts auf Zugang zu den bei der Bundestagsverwaltung vorliegenden Informationen steht auch entgegen, dass das PartG sich hinsichtlich der Einsichtnahme Dritter lediglich auf eine Regelung zur Geheimhaltung der im Rahmen der Nachprüfung der Rechenschaftsberichte gewonnenen nicht rechnungslegungsrelevanten Erkenntnisse beschränkt hat, vgl. **§ 23 a Abs. 7 PartG. Demzufolge kann nicht unterstellt werden, dass durch das PartG und die dort geregelten Berichts- und Veröffentlichungspflichten der weitere Informationszugang zu dem gesamten Informationsbestand der Bundestagsverwaltung im Zusammenhang mit der Rechnungslegung der Parteien regulativ ausgeschlossen werden soll.**

Zudem spricht die Tatsache, dass der Gesetzgeber im Rahmen zwischenzeitlicher Änderungen des Parteiengesetzes keine Gesetzesänderung in Hinblick auf das IFG vorgenommen hat, für die Annahme eines „beredten Schweigens“ dahingehend, dass ein Geltungsanspruch des Informationsfreiheitsgesetzes auch gegenüber dem Bundestagspräsidenten im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der Parteien angenommen wird (UA S. 13; vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - Rn. 23).

Der **sachliche Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetz** und das darauf gestützte Informationsbegehren des Beschwerdeführers betreffen gerade **nicht das unmittelbare Informationsverhältnis zwischen der Öffentlichkeit und den politischen Parteien.** Soweit der Informationszugang zur Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten begehrt wird, der personen- oder parteibezogenen Daten betrifft,

sind die Beteiligten lediglich **Drittbetroffene**, deren Geheimhaltungsinteressen nach dem IFG zu beurteilen sind, wonach den fachrechtlichen Geheimhaltungsvorschriften über § 3 Nr. 4 IFG umfassend Geltung verschafft wird.

11.11. Schutzzweck der §§ 23 ff. IFG ist mit der Anwendbarkeit des IFG vereinbar

Der Einwand des Gerichts, dass eine Anwendung des IFG im Bereich des §§ 23 ff. PartG dem Schutzzweck des Regelungskonzepts des PartG faktisch leerlaufen ließe, ist hier nicht nachvollziehbar.

Ein begrenzter Informationsanspruch für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen ist als abschließend zu verstehen, wenn ein umfassender Informationsanspruch i.S.d. § 1 Abs.1 IFG dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwiderlaufen würde (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Mai 2012 - BVerwG 7 B 53.11 - Rn. 7; OVG NRW Münster, Urteil vom 16. Juni 2011 - OVG 8 A 1150/10 – Rn. 31 – 33; vgl. Scheel in: Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Auflage 2013, § 1 Rn. 115). Dies ist bei den Regelungen des §§ 23 ff. PartG nicht der Fall:

a) Wahrung der Neutralitätspflicht des Bundestagspräsidenten als Verwaltungsbehörde

Der Einwand des Gerichts beruht im Wesentlichen auf der Erwägung, dass es allein dem Bundestagspräsidenten vorbehalten bleiben muss, in Erfüllung seiner Berichts- und Veröffentlichungspflichten Informationen im Zusammenhang mit den Parteifinzen gegenüber der Öffentlichkeit zu offenbaren. Die darüberhinausgehende generelle Geheimhaltung der amtlichen Informationen beruhte jedoch auf dem Grundsatz des Amtsgeheimnisses und kann nicht mit dem besonderen Schutzzweck der Regelungen über die öffentliche Rechenschaftslegung der politischen Parteien begründet werden. Die vom Gericht angeführte Verpflichtung des Bundestagspräsidenten zur Wahrung der Neutralität und Chancengleichheit der Parteien sowie der Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verfahrens kann nicht aus einer spezifischen Schutzfunktion nach dem PartG hergeleitet werden, sondern folgt aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip und der Grundrechtsbindung der gesetzgebundenen Verwaltungstätigkeit des Staates nach Art. 20 Abs. 3 GG. Der durch den Bundestagspräsidenten im Rahmen seiner Berichterstattung gewährte Schutz vor der Offenlegung wird auch nicht durch die Anwendung des IFG ausgehöhlt. **Gegenüber dem informationsbegehrenden Bürger kann die Geheimhaltung**

der amtlichen Aufzeichnungen jedenfalls nicht mit dem allein den Staat verpflichtenden Neutralitätsgebot und der besonderen Autorität, die der Bundestagspräsident genießt, gerechtfertigt werden.

Bei Anwendung des IFG bleibt es dem Bundestagspräsidenten weiterhin unbenommen, die Ergebnisse seiner Prüfungen durch typisierende Sachverhalte bei nicht erwiesener Unrichtigkeit darzustellen und nicht jeden Einzelfall umfassend offenzulegen, um der ihm auferlegten Berichtspflichten und dem von ihm zu wahren Gebot der Unparteilichkeit zu genügen. Hieran wird der Bundestagspräsident auch nicht dadurch gehindert, dass aus Anlass des typisierten Sachverhalts ein Antrag zur Offenlegung der vorliegenden amtlichen Informationen im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Bundestagspräsidenten gewährt wird. Die Wahrung der allein dem Bundestagspräsidenten obliegenden Verpflichtung zur Unparteilichkeit und Gleichbehandlung der Parteien kann nicht dadurch unterlaufen werden, dass der Informationszugang zu amtlichen Informationen nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes gewährt wird. **Den Vertraulichkeitsinteressen der politischen Parteien kann hingegen nach dem IFG hinreichend Rechnung getragen werden.**

b) Schutzfunktion des Bundestagspräsidenten nach dem PartG

Die Überzeugung des Gerichts, dass der Bundestagspräsident eine allgemein aufklärende, im Einzelfall beratende, kontrollierende und gegebenenfalls auch sanktionierende Funktion habe, die durch die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes gefährdet sei, entbehrt einer rechtlich tragfähigen Begründung.

Die befürchtete Gefährdung der dem Bundestagspräsident durch das PartG zugewiesenen Funktion beruht offensichtlich auf der Annahme, dass durch die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes die aus Sicht des Gerichts für die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben nach dem PartG erforderliche Vertraulichkeit des Informationsaustausches zwischen den politischen Parteien und dem Bundestagspräsidenten nicht mehr gegeben wäre. Dies ist jedoch eine **allgemeine Folge der Einführung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verwaltung**. Hiervon sind an einem Verwaltungsverfahren beteiligte Dritte in gleicher Weise betroffen wie die politischen Parteien. **Die politischen Parteien können nach dem PartG auch nicht einen spezifischen Schutz der Vertraulichkeit ihres Informationsaustausches in der Weise geltend machen, dass die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes von vornherein ausgeschlossen wäre.** Dies würde der ausdrücklichen Regelung des § 1 Abs.

3 IFG widersprechen. Zudem ist es Ausdruck der **besonderen Spezialität des Informationsfreiheitsgesetzes den Vertraulichkeitsinteressen Dritter oder des Staates im Rahmen der Ausschlussgründe nach §§ 3 - 9 IFG hinreichend Rechnung zu tragen.** Dem Gesetzgeber steht es frei, durch die Abkehr vom Grundsatz der Vertraulichkeit der Verwaltung mit nur beschränkter Aktenöffentlichkeit und die Schaffung eines freien, materiell voraussetzungslosen, ungeachtet der allgemeinen Zielsetzung des Gesetzes nicht durch die Verwendungsabsicht beschränkten Informationsanspruchs (siehe BT-Drucks 15/4493 S. 6 f.) auch mittelbar auf Rechtsbeziehungen einzuwirken, die die Kenntnis von amtlichen Informationen voraussetzen (BVerwG, Beschluss vom 09. November 2010 - 7 B 43.10 -, juris Rn.9). Ob bei gegebenem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes der Anspruch auf Informationszugang abweichend vom allgemeinen Grundsatz zu versagen ist, richtet sich nach den Ausnahmetatbeständen, die der Gesetzgeber unter Abwägung entgegenstehender Interessen insbesondere des Daten- und Geheimnisschutzes in §§ 3 ff. IFG normiert hat (BVerwG, Beschluss vom 09. November 2010 - 7 B 43.10 -, juris Rn.10).

c) Keine Eingriffsbefugnis des Bundestagspräsidenten

Die Berichtspflichten des Bundestagspräsidenten nach § 23 Abs. 4 PartG schließen nicht die **Befugnis** ein, über den Informationszugang der Bürger zur Wahrnehmung der ihm durch das PartG übertragenen Aufgaben seiner Verwaltungstätigkeit zu entscheiden. **Die Berichtspflicht kann den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den damit verbundenen Eingriff in das grundrechtlich geschützte Informationsfreiheit nicht genügen.**

d) Berücksichtigung der Vertraulichkeitsinteressen der politischen Parteien

Die Berücksichtigung der Geheimhaltungsinteressen der politischen Parteien kann der Bundestagspräsident bei Erfüllung seiner Berichtspflichten hinreichend Rechnung tragen, indem er diese bei nicht erwiesener Unrichtigkeit namentlich nicht aufführt. Der durch den Bundestagspräsidenten im Rahmen seiner Berichterstattung gewährte Schutz vor der Offenlegung wird auch nicht dadurch ausgehöhlt, dass bei Gewährung eines entsprechenden Informationszugangs nach dem Informationsfreiheitsgesetz die Offenlegung des Namens einer Partei erfolgt. Denn die politischen Parteien können nur gegenüber dem Bundestagspräsidenten und nicht gegenüber Dritten die Wahrung der Neutralität und Gleichbehandlung der politischen Parteien und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beanspruchen. Dies ist Ausdruck des freien Wettbewerbs im politischen Meinungskampf und dient seinerseits der streng egalitäre Recht der Bürger auf politische Teilhabe in der Demokratie, die die Wahrung der Chancengleichheit der politischen Parteien erst rechtfertigt.

Die durch den Bundestagspräsidenten getroffenen Entscheidung über die Geheimhaltung des Namens einer Partei im Rahmen seiner Berichterstattung kann darüber hinaus keine weiterreichende Sperrwirkung zukommen, so dass das IFG generell nicht mehr anwendbar wäre. Eine so weitreichende Folge für den Informationszugang der Öffentlichkeit lässt sich aus dem Gesetzeszweck des PartG gerade nicht herleiten und hätte einer entsprechenden Regelung in dem Gesetz selbst bedurft. Dies ist jedoch gerade nicht erfolgt. Darüber hinaus verbleibt es bei einer Anwendung des Ausforschungsverbot nach § 23 a Abs. 7 PartG, da diese eine Geheimnissvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG darstellt.

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die weiteren Ausführungen zur Wahrung des Gesetzeszwecks der §§ 23 ff. PartG in der **Berufungserwiderung** vom 18. Juni 2018 auf Seite 12 bis 14, zu Ziff. 2.2.2. f. Bezug genommen.

12. Prozessgegenständlichen Informationen: Vertraulichkeitsinteressen der Parteien

Eine verfassungskonforme Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG oder des PartG im Sinne einer Ausnahme von der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes würde zunächst voraussetzen, dass diese zur Vermeidung einer Verfassungswidrigkeit notwendig ist. Bereits hieran fehlt es im vorliegenden Fall.

Fehlende Betroffenheit grundrechtsrelevanter Daten

a) Wettbewerbsrelevanz der Daten –

Wahrung der Chancengleichheit, Art. 21 Abs. 1 GG

Die Beklagte hat in keiner Weise dargetan, dass von dem **streitgegenständlichen Informationsantrag** zur Wahrung der Wettbewerbsgleichheit verfassungsrechtlich **schutzwürdige Daten betroffen** sind. Hierfür dürfte es **nicht ausreichen, dass parteibezogene Daten vom Informationsantrag erfasst sein können, die nach dem PartG nicht den Publizitätspflichten unterliegen (vgl. Schriftsatz der Beklagten vom 6. März 2020, Anlage)**. Parteibezogene Daten können verfassungsrechtlich relevanten Schutz erst dann beanspruchen, wenn deren Offenlegung in das von Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistete Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen, eingreifen würde. Demzufolge muss es sich in diesem Sinne um besonders sensible Daten handeln. Im vorliegenden Fall gibt es keine Anhaltspunkte, die darauf hindeuten könnten, dass derart wettbewerbsspezifische Daten betroffen sind. Die Beklagte hat auch im Berufungsverfahren ihren Vortrag darauf beschränkt, dass die betreffenden Parteien regelmäßig plausible Rechenschaftsberichte erstellen und diese von vereidigten Wirtschaftsprüfern testieren

ließen, sodass bei der Plausibilitätsprüfung dieser testierten Rechenschaftsberichte bei der Beklagten weder eine gesonderte Korrespondenz noch Problemvermerke angefallen seien.

Die Beklagte hat lediglich **abstrakt auf die generellen Folgen der Anwendbarkeit des IFG** für die **Vertraulichkeitsinteressen der politischen Parteien** in Erfüllung der ihnen obliegenden Rechenschaftsverpflichtung hingewiesen **ohne die streitgegenständlichen Informationen in Bezug zu nehmen (vgl. Schriftsatz der Beklagten vom 6. März 2020, Anl. 19)**. Die Verwaltungsvorgänge im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten und den Parteispenden sind aber einer **typisierenden Betrachtungsweise** nicht in der Weise zugänglich, dass diese dem **unausforscharen Kernbereich der Parteienfreiheit zur Wahrung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zwingend zugeordnet werden können**.

Dem steht bereits das für die **Rechenschaftslegung geforderte Transparenz- und Publizitätsgebot nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG** sowie das hier auch **grundrechtlich durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützte Informationsrecht nach § 1 Abs. 1 IFG** entgegen, da dieser Verwaltungsbereich nach dem Wortlaut des Gesetzes und erkennbaren Willen des Gesetzgebers von der Anwendbarkeit des IFG nicht generell ausgenommen wurde (vgl. zu allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1, Hs. 2 GG durch § 1 Abs.1 IFG - BVerfG, Beschluss vom 20.06.2017- 1 BvR 1978/13 -, Rn. 21).

Die Erfüllung der **Rechenschaftspflicht bedarf der Kontrolle**, die darauf bezüglichen Regelungen liegen im Spannungsverhältnis der miteinander konkurrierenden verfassungsrechtlichen Grundsätze der Staatsfreiheit der Parteien und des Transparenzgebotes (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art.21, Rn. 475). Der Inhalt des Begriffs „öffentliche Rechenschaft“ ist auszurichten an dem Schutzzweck des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG: Ihm wäre nicht genügt durch die Gewährung der Einsichtnahme an ein staatliches Organ, das nicht seinerseits zur Offenlegung verpflichtet ist (Kunig, in: Isensee/Kirchhof, Hd. des Staatsrechts, Bd.III, § 40, Rn.42). Demgemäß muss sich diese Offenlegungspflicht grundsätzlich auch auf die Tätigkeit des Bundestagspräsidenten im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten und Parteispenden erstrecken dürfen.

b) Verfahren zur Kontrolle der Rechnungslegung nach § 23 ff. PartG

Das Gericht verkennt die verfassungsrechtliche Bedeutung des Art. 21 Abs. 1 GG und die verfassungsrechtliche Funktion des nach dem PartG vorgesehenen Verfahrens der Rechnungslegung und der Prüfung.

Nach dem PartG erfolgt die Kontrolle der Rechnungslegung in zwei Stufen: Der von den Parteien vorzulegende Rechenschaftsbericht wird nach § 23 Abs. 2 PartG zunächst von einem Wirtschaftsprüfer geprüft. Die Auswahl des Prüfers bleibt nach Maßgabe des § 31 Abs. 1 und 2 PartG den Parteien selbst überlassen, das nährt naturgemäß Zweifel an der Verlässlichkeit der Rechenschaftsberichte. Zu berücksichtigen ist aber, dass **nur der Prüfer durch die ihm zukommenden Befugnisse (vgl. § 29 PartG) weitgehende Einblicke in die Tätigkeit der Partei erhält, die für die politische Konkurrenz von Interesse sein können**. Es sprechen also gute Gründe dafür, dass ein **Vertrauensverhältnis** zwischen der Partei und „ihrem“ **Prüfer** besteht (Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art.21, Rn. 477). Dies kann jedoch nicht im gleichen Maße für den die **Rechenschaftsberichte prüfenden Bundestagspräsidenten** gelten. Daher sind die Parteien in dem von § 23a PartG vorgesehenen mehrstufigen Prüfungsverfahren auch bei konkreten Anhaltspunkten für die Unrichtigkeit des Berichts **nicht verpflichtet, dem Bundestagspräsidenten Einsichtnahme in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren**. Dieses Recht bleibt allein dem vom Bundestagspräsidenten ggf. zu bestellenden und im Einvernehmen mit der betroffenen Partei auszuwählenden externen Wirtschaftsprüfer vorbehalten. Das Gesetz verlangt die Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers und unterstreicht so den Grundsatz der Staatsferne der Parteien, in deren Innenbereich der Staat, hier: vertreten durch den Bundestagspräsidenten, nicht soll eindringen können. Der Wirtschaftsprüfer vollzieht die Prüfung im Verhältnis zur Partei eigenständig, also ohne jede Mitwirkung des Bundestagspräsidenten (Rixen, in: Kersten/Rixen PartG, 2009, § 23a Rn. 30).

Der Bundestagspräsident ist bei der Beurteilung, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des PartG genügt, an die tatsächlichen Feststellungen der externen Wirtschaftsprüfer gebunden, da nur diese die hierfür erforderliche Einsicht in Parteiunterlagen nehmen können. **Durch dieses besondere Prüfungsverfahren nach § 23a PartG wurde bereits dem Datenschutz der Parteien zur Wahrung der Parteienfreiheit und Wettbewerbsgleichheit hinreichend Rechnung getragen, sodass die von den Parteien zur Erfüllung ihrer nach dem PartG auferlegten Verpflichtungen wettbewerbsspezifische Daten, die sich nicht bereits aus den Rechenschaftsberichten**

selbst erschließen, gegenüber dem Bundestagspräsidenten nicht offengelegt werden müssen. Auch dem Vorbringen der Beklagten sind keine Anhaltspunkte zu entnehmen, dass im Rahmen der Prüfung der betreffenden Rechenschaftsberichte grundrechtsrelevante Informationen über die Parteien angefallen sind. Entsprechendes muss für etwaige Anzeigen von Unrichtigkeiten nach § 23 b PartG gelten.

c) Selbstanzeigen nach § 23 b PartG

Indem § 23 b Abs. 3 PartG 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 und notwendigen Erläuterungen. Die Pflicht zur Korrektur des Rechenschaftsberichts trifft die Partei daher nicht nur in den Fällen des Abs. 2, wenn sie eine sanktionsbefreiende Selbstanzeige erstattet, sondern in allen Fällen der nachträglichen Anzeige von Unrichtigkeiten. Entsprechend § 23 Abs. 6 PartG sind die korrigierten Rechenschaftsberichte vom Bundestagspräsidenten als Bundesdrucksache zu veröffentlichen (vgl. Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23a, Rn.18). Da die **Unrichtigkeiten und deren Korrekturen und ggf. erforderlichen Erläuterungen insoweit der vollständigen Veröffentlichung unterliegen**, kann für die erfolgte **Anzeige** an sich, insbesondere in Bezug auf den Zeitpunkt ihrer Abgabe durch die Partei nicht schon ein **verfassungsrechtlich bedeutsames Geheimhaltungsbedürfnis** zur Wahrung der Wettbewerbsgleichheit mehr geltend gemacht werden. Hierzu bedürfte es der Darlegung im Einzelfall, dass die Anzeige auch grundrechtssensible Daten enthält. Hierfür gibt es jedoch im vorliegenden Fall keine Anhaltspunkte.

d) Informationelles Selbstbestimmungsrecht über parteibezogene Daten

Soweit die Beklagte erstmals in Bezug auf die streitgegenständlichen Informationen mit Schriftsatz vom 06. März 2020 (Anl. **19**) geltend macht, dass von dem Informationsantrag auch zahlreiche Daten erfasst seien, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Parteien betreffen, kann dies ebenso eine Unanwendbarkeit des IFG im Wege einer verfassungskonformen Auslegung nicht rechtfertigen.

Die Anwendbarkeit des IFG verletzt das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG gewährleistete Recht der von dem Informationsantrag betroffenen politischen Parteien auf informationelle Selbstbestimmung nicht.

Nach Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte für juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Seine verfassungsrechtliche Grundlage findet der grundrechtliche Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung juristischer Personen in Art. 2 Abs. 1 GG. Daher kommt ein Schutz für juristische Personen nur in Betracht, wenn das Grundrecht auch korporativ betätigt werden kann (vgl. BVerfGE 106, 28 <42 f.>).

Staatliche informationelle Maßnahmen können Gefährdungen oder Verletzungen der grundrechtlich geschützten Freiheit juristischer Personen herbeiführen und einschüchternd auf die Ausübung von Grundrechten wirken (vgl. BVerfGE 113, 29<46>). In dieser Hinsicht besteht ein Schutzbedürfnis, das dem natürlicher Personen im Ansatz entspricht. Allerdings ergibt sich insoweit ein Unterschied, als der Tätigkeitskreis juristischer Personen anders als der natürlicher Personen in der Regel durch eine bestimmte Zwecksetzung begrenzt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03, 2357/04, 1 BvR 603/05 – juris Rn. 105 ff. juristische Personen).

Eine grundrechtlich erhebliche Gefährdungslage besteht nicht stets bereits deshalb, weil die Öffentlichkeit Kenntnisse erlangt, die einen Bezug zu einer bestimmten politischen Partei und ihrer Tätigkeit aufweisen. Die informationelle Maßnahme muss vielmehr die betroffene juristische Person einer **Gefährdung hinsichtlich ihrer spezifischen Freiheitsausübung aussetzen**. Maßgeblich kommt es insoweit insbesondere auf die Bedeutung der betroffenen Informationen für den grundrechtlich geschützten Tätigkeitskreis der juristischen Person, im Fall der politischen Parteien also für ihre Tätigkeit, sowie auf den Zweck und die möglichen Folgen der Maßnahme an (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03, 2357/04, 1 BvR 603/05 – juris Rn. 105 ff. juristische Personen).

aa) Gewährung des sozialen Geltungsanspruchs der politischen Parteien

Dem erstinstanzlichen und zweitinstanzlichen Vorbringen der Beklagten sind keine Anhaltspunkte zu entnehmen, dass **die Offenlegung der streitgegenständlichen Informationen geeignet seien, den Namen oder den Ruf einer politischen Partei zu beschädigen oder in der Wirkung vergleichbarer Weise zu beeinträchtigen**.

Der bloße Bezug einer Information wie beispielsweise eine **Selbstanzeige** einer politischen Partei ist für eine Grundrechtsbetroffenheit nicht ausreichend.

Das **Schutzniveau** bei **juristischen Personen** ist im Vergleich zu natürlichen Personen abgesenkt, da sie sich nicht auf Art. 1 Abs. 1 GG berufen können, dessen thematische Nähe aber gerade die Schutzverstärkung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts im Vergleich zur allgemeinen Handlungsfreiheit fordert (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 15.05.2009 - 10 ME 385/08). Bei politischen Parteien kann es nur um den Schutz von Interessen im Rahmen des politischen Wettbewerbs zum Zweck der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes gehen. Sachliche Entsprechungen zum Ehrenschatz der engeren Persönlichkeitssphäre könnten daher auch für politische Parteien in Betracht kommen, sofern es gerade um den sozialen Geltungsanspruch in der Öffentlichkeit im politischen Wettbewerb geht. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor und wurde von der Beklagten auch nicht im Ansatz dargetan.

Sollten Informationen im Zusammenhang mit der Erfüllung der Verpflichtungen nach dem PartG für die Rechenschaftsberichte und Parteispenden vorliegen, deren **Offenlegung im Einzelfall tatsächlich eine Rufschädigung der Partei zur Folge haben könnte, so dürfte es aber auch an einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse fehlen**. Soweit die politischen Parteien ihren **Verpflichtungen nach dem PartG nachkommen**, ist nicht erkennbar wie in diesem Bereich der **soziale Geltungsanspruch** einer Partei ernsthaft **gefährdet** werden könnte. Dies wäre erst bei einer **schwerwiegenden Missachtung gesetzlicher Vorschriften** gegeben. Auf einen **Schutz vor Zwang zur Selbstbezeichnung kann sich eine Partei als juristische Person aber nicht berufen**, da dieser sich nur aus der Achtung vor der Menschenwürde des Betroffenen (Art. 1 Abs.1 GG) herleiten lässt (vgl. BVerfGE 95, 220 <242>).

bb) Wahrung der Handlungsfreiheit im parteipolitischen Wettbewerb

Die Vertraulichkeit der Kommunikation und des Informationsaustausches zwischen der politischen Partei und dem Bundestagspräsidenten im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechenschaftsberichte ist nicht **zur Wahrung der freien Parteitätigkeit** geboten, da die Parteien in diesem Bereich **in Erfüllung der ihnen durch die Verfassung nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG auferlegten Verpflichtung zur öffentlichen Rechenschaftslegung** handeln. Eine antragsabhängige Transparenz dieser Vorgänge in Anwendung des IFG kann damit die freie **Ausübung der Parteitätigkeit** im Rahmen der Wettbewerbsgleichheit grundsätzlich nicht gefährden, da das Recht zur Einsichtnahme in die den Rechenschaftsberichten und Berichtigungen zugrunde liegenden Unterlagen allein dem Wirtschaftsprüfer vorbehalten bleibt. Eine **Offenlegung parteibezogener Daten** in Bezug auf die **Rechenschaftsberichte** und Parteispenden im Zusammenhang mit dem

Verwaltungshandeln des Bundestages gefährdet grundsätzlich nicht die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, da durch die **staatliche Informationsgewährung** nicht **wettbewerbsverzerrend** in bereits erworbene Wettbewerbsvorteile oder eine **bestehende Wettbewerbslage eingegriffen** oder **einseitig zu Lasten oder Gunsten einer politischen Partei Einfluss auf den politischen Meinungsbildungsprozess des Volkes genommen wird**.

Der **Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten im Bereich der Rechnungslegung trägt** wie die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte und Berichtigungen zur **Chancengleichheit der politischen Parteien** bei und ist durch das **verfassungsrechtliche Transparenzgebot** der öffentlichen Rechnungslegung **gerechtfertigt**.

Werden wettbewerbsspezifische Daten dem Bundestagspräsidenten zum Nachweis der Richtigkeit der Rechenschaftsberichte im Rahmen der Stellungnahmen nach § 23 a Abs. 2 PartG übermittelt, **die sich aus den zu veröffentlichen Rechenschaftsberichten und den Korrekturen nebst notwendigen Erläuterung nicht erschließen**, könnte das Recht auf der **Wettbewerbsgleichheit berührt sein**. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. Zudem ist die **Übermittlung dergestalt wettbewerbsspezifischer Daten nach der Ausgestaltung des Prüfungsverfahrens nach dem PartG nicht vorgesehen**.

Ungeachtet dessen wird das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** von vornherein ausschließlich unter der Berücksichtigung seiner **verfassungsimmanenten Schranken** gewährt und kann im **überwiegenden Allgemeininteresse eingeschränkt** werden. Eine solche Einschränkung bedarf einer **gesetzlichen Grundlage**, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht, verhältnismäßig ist und organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen vorsieht, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken ("Volkszählungsurteils" - BVerfGE 65, 1 <38 ff.>). Eine diesen Anforderungen genügende spezielle Rechtsgrundlage liege hier mit § 1 Abs. 1 IFG vor.

e) Verfassungskonforme Auslegung des IFG – grundrechtssensible Daten der Parteien

Werden im Einzelfall beispielweise zur Vermeidung einer Überprüfung durch einen externen Wirtschaftsprüfer dem Bundestagspräsidenten **grundrechtssensible Daten** übermittelt, kann die Informationsgewährung nach § 1 Abs.1 IFG in Abwägung der verfassungsrechtlich geschützten Vertraulichkeitsinteresse der Partei mit dem grundrechtlich geschützten Informationsinteresse des Antragstellers und der Öffentlichkeit geboten sein. Dies würde im Ergebnis die Anerkennung eines verfassungsrechtlich begründeten Ausschlussgrundes unter Abwägung- und Einwilligungsvorbehalt bedeuten, sofern das IFG in Bezug auf parteibezogene Informationen **im Einzelfall eine Schutzlücke** aufweisen sollte. Eine solche Fallkonstellation ist hier jedoch eindeutig nicht gegeben.

13. Keine abschließende Regelung durch verfassungskonforme Auslegung

- **Schutz grundrechtssensibler Daten der Parteien -**
- **Grenzen der verfassungskonformen Auslegung -**

Eine verfassungskonforme Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG oder des PartG im Sinne einer Ausnahme von der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes zur Vermeidung einer Verfassungswidrigkeit ist unzulässig. Art. 21 Abs. 1 GG und das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) kann nicht eine verfassungskonforme Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG in der Weise gebietet, dass das PartG eine Sperrwirkung für die Anwendung des IFG entfaltet (vgl. VG UA S.10).

Im Ergebnis führt die die Auslegung des Gerichts zu einer unmittelbar verfassungsrechtlich begründeten Bereichsausnahme für die Anwendung des IFG, die mit dem Schutzgedanken des Art. 21 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Wahrung der Chancengleichheit der politischen Parteien und dem verfassungsrechtlich garantierten Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) weder vereinbar noch erforderlich ist. Den verfassungsrechtlich geschützten Belangen der politischen Parteien, soweit für die Wettbewerbsgleichheit relevante Daten im Einzelfall tatsächlich betroffen sein sollten, kann durch die unmittelbare Anwendung von § 5 bzw. § 6 IFG und soweit im Einzelfall gebotenen durch verfassungskonforme Auslegung hinreichend Rechnung getragen werden (vgl. UA. S. 15; vgl. VG UA S.10). Entsprechendes gilt für den Schutz der Vertraulichkeit der behördlichen Beratung nach § 3 Ziff. 3 b) IFG. Eine generellen Sperrwirkung für die Anwendung des IFG lässt sich jedenfalls nicht mit der

Verfassung rechtfertigen. **Dieses vom Revisionsgericht vertretenen Auslegungsergebnis widerspricht zudem seinerseits dem verfassungsrechtlich geforderten Transparenzgebot der Rechnungslegung der Parteien und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.**

Nach all dem ist der Anwendungsbereich des IFG für die hier begehrten Informationen eröffnet. Dem Beschwerdeführer steht ein Anspruch auf den begehrten Informationszugang zu, da die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 IFG erfüllt sind und Ausschlussgründe nicht entgegenstehen.

Ungeachtet dessen ist insoweit nur das Informationsfreiheitsgesetz durch **teleologische Reduktion des § 1 Abs. 1 IFG** und in Anlehnung an die im IFG normierten Ausschlussgründe einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich. Eine Schutzlücke in Bezug auf parteienbezogenen Informationen, die nicht durch verfassungskonforme Auslegung innerhalb des Konzepts des IFG zu schließen wäre, ist nicht erkennbar. Damit wäre auch die **prinzipielle Zielsetzung des Gesetzgebers gewahrt, der für den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung entschieden hat.**

Eine verfassungskonforme Auslegung kann allein nur durch den Gedanken der **Normerhaltung** legitimiert werden. Ihre Grenzen werden dadurch gebildet, dass jedenfalls das gesetzgeberische Ziel nicht verfehlt oder verfälscht werden darf (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2018 - BVerwG 2 C 14.17, Rn. 20 m.w.Nachw.).

14. Ergebnis der Gesetzesauslegung für die gerügte Grundrechtsverletzung

Den gesamten Verwaltungsbereich im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der politischen Parteien vom Informationszugang der Bürger auszunehmen, lässt sich verfassungsrechtlich, aber auch durch einfachgesetzliche Auslegung des IFG und des PartG nicht begründen und überschreitet die Grenzen der zulässigen Gesetzesauslegung. Durch die angegriffenen Entscheidungen wird spezifisches Verfassungsrecht verkannt, indem durch Überschreitung der richterlichen Kompetenzen bei der Auslegung des Gesetzes und Missachtung der Grundrechte des Beschwerdeführers, dieser in seinem grundrechtlichen Informationsrecht nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2, Art. 19 Abs.3 GG und seinem verfassungsrechtlichen Transparenzanspruch nach 21 Abs. 1 S. 4, Art.19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG, Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 und 3 GG verletzt wird.

III. Annahmeveraussetzungen

Die Voraussetzungen der Annahme der Verfassungsbeschwerde sind erfüllt:

1. § 93a Abs. 1 lit. a BVerfGG

Der Verfassungsbeschwerde kommt eine grundsätzliche Bedeutung gemäß § 93a Abs. 2 lit. a BVerfGG zu. Dies ist nur gegeben, wenn die Verfassungsbeschwerde eine verfassungsrechtliche Frage aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lässt und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gelöst oder die durch die veränderten Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden ist (BVerfG BVerfGE 90, 22 (24 f.); 96, 245 (248)). Klärungsbedürftig ist eine Frage dann, wenn ihre Beantwortung ernsthaften Zweifeln unterliegt, also über Umfang und Bedeutung einer Verfassungsrechtsnorm oder des Verhältnisses mehrerer Bestimmungen ernst zunehmende Unklarheiten bestehen (*Zuck* in *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 93a, Rn. 10). Anhaltspunkte dafür können sich aus entsprechenden Kontroversen im Schrifttum oder der Rechtsprechung ergeben (BVerfG BVerfGE 90, 22 (24 f.); 96, 245 (248)).

a) Geltung und Reichweite des Transparenzgebots nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG für einen Informationszugangsanspruch des Bürgers

Geltung und Reichweite des Transparenzgebots nach Art. 21 Abs. 1 S.4 GG sowie nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG i.V.m Art. 21 Abs. 1 S. 4 in Bezug auf das Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten als Informationspflichtigen im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit des IFG, sind verfassungsgerichtlich bisher nicht geklärt.

Hieraus ergibt sich die verfassungsrechtliche Frage, ob vom Schutzbereich des Transparenzgrundsatzes des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG nicht nur die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien, sondern auch das damit in Zusammenhang stehende Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten in Wahrnehmung der ihm durch das PartG zugewiesenen Aufgaben erfasst wird.

Hier könnte auch die verfassungsrechtliche Frage Anlass zur Klärung geben, ob Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG subjektiv-rechtliche Komponenten enthält, welche der einzelne gerichtlich durchsetzen und deren Verletzung im Wege einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann.

So wird in der Kommentarliteratur die Auffassung vertreten, dass die Reichweite und Bezüge des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zu anderen Verfassungsvorschriften bisher trotz ihrer demokratietheoretischen Bedeutung nicht hinreichend erforscht und ungeklärt seien (vgl. Morlok/Lehmann, Der Anspruch auf Bekanntgabe von Rechenschaftsberichten politischer Parteien, NVwZ 2015,470 f.). Im Ergebnis wird hier auch aus der subjektiv-rechtlichen Funktion des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 ein unmittelbar verfassungsrechtlich begründbarer Informationsanspruch bejaht, soweit die zu einer Rechenschaft benötigten Informationen nicht öffentlich zugänglich gemacht werden (vgl. Morlok/Lehmann, Der Anspruch auf Bekanntgabe von Rechenschaftsberichten politischer Parteien, NVwZ 2015, 470). Lediglich ergänzend wird darauf hingewiesen, dass in der Kommentarliteratur eine erstarkende Position erkennbar ist, die sich dafür ausspricht, im Bereich des Gebots innerparteilicher Demokratie nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG dem Einzelnen subjektive Rechtspositionen gegenüber der Partei zuzuerkennen (vgl. Morlok/Lehmann, a.a.O.,m.w.Nachw.) Subjektiv-rechtlich prägt und verstärkt das Demokratiegebot die Mitgliedschaftsrechte (BeckOK GG/Kluth GG Art. 21 Rn. 155). Eine entsprechende subjektiv-rechtliche Prägung muss auch für das Transparenzgebot nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zur Verstärkung der demokratischen Teilhaberechte des einzelnen Bürgers gelten und der grundrechtlichen geschützten Informationsrechte nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG eine erhöhte verfassungsrechtliche Bedeutung zuerkennen, auf die sich der Bürger im Rahmen der Anwendung des IFG berufen können muss.

b) Geltung und Reichweite des Art. 21 Abs. 5 GG

Darüber hinaus bedürfte es einer grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Klärung, ob sich aus Art. 21 Abs.1 S. 4, Abs. 5 GG ergibt, dass gerade und nur das durch Art. 21 Abs. 5 GG vorgesehene PartG (oder das spezifische Parteienrecht im materiellen Sinne) die in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG vorgeschriebenen Publizitätspflichten der Parteien zu regeln hat und dass diese parteispezifische Regelungen – wie offenbar das Bundesverwaltungsgericht meint - nicht durch sonstiges allgemeines Gesetzesrecht eine ergänzende Kontrolle der öffentlichen Verwaltung zulässt, die den Schutz parteibezogener Daten ggf. im Wege der verfassungskonformen Auslegung der Ausschlussgründe des IFG bei Gewährung des Informationszugang regeln darf. Nach hiesiger Auffassung ist dies zulässig, da Art. 21 Abs. 5 GG keine Vorgaben für die Systematik der Gesetzgestaltung zur Umsetzung der Transparenzpflichten der politischen Parteien macht.

Diese verfassungsrechtlichen Fragen, sind bei der Entscheidung über das Informationsbegehren des Beschwerdeführers in Erwägungen zu ziehen.

c) Anwendbarkeit des IFG im Rahmen der Rechnungslegung politischer Parteien

Die verfassungsspezifische Frage, ob im Bereich der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten im Zusammenhang mit der Rechnungslegung der politischen Parteien durch die Bestimmungen des IFG eine den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG eröffnende Pflicht zur Gewährung des Zugangs zu amtlichen Informationen bestehen kann, die nicht der Veröffentlichung nach dem PartG unterliegen, ist für sich genommen von grundsätzlicher Bedeutung.

Es besteht ein allgemeines Interesse an der Aufklärung, ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, dass das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) auf amtliche Informationen, die beim Bundestagspräsidenten in Wahrnehmung der ihm nach dem PartG zugewiesenen Aufgaben in Zusammenhang mit der Rechnungslegung der politischen Parteien und den Parteispenden angefallen sind, keine Anwendung findet und das betreffende Verwaltungshandeln insoweit einer öffentlichen Kontrolle entzogen ist. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Medienberichterstattung über die Revisionsentscheidung hingewiesen und auf den als **Anl. 23** beigefügten Artikel als Kommentar der Tageszeitung *Der Tagesspiegel* unter dem Titel „Parteifinzen und Transparenz – Ein Wolfgang Schäuble braucht keinen Kontrolleur“ des Journalisten Jost Müller-Neuhof vom 22.6.2020“ Bezug genommen.

Im Internet abrufbar unter:

<https://www.tagesspiegel.de/politik/parteifinzen-und-transparenz-ein-wolfgang-schaeuble-braucht-keinen-kontrolleur/25930136.html>

d) Rechtsklarheit in einer Vielzahl gleich gelagerter Fälle

Ein über den Einzelfall hinausgehendes Interesse kann etwa dann angenommen werden, wenn die Klärung „für eine nicht unerhebliche Vielzahl von Streitigkeiten bedeutsam oder ein Problem von einigem Gewicht betrifft, das in künftigen Fällen erneut Bedeutung erlangen kann“ (vgl. BVerfGE 90,22 (24 f.); *Zuck* in *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 93a, Rn. 12). So liegt es hier, da die zu erwartende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Fall des Beschwerdeführers hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleich gelagerter Fälle schaffen würde (vgl. BVerfGE 68,176 (185)).

Nach Auskunft der Bundestagsverwaltung mit E-Mail vom 28. Februar (**Anl. 24**) und vom 22. November 2019 (**Anl. 25**) lässt sich die Anzahl der bisher anhängigen IFG-Verfahren zur Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten in Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem Parteiengesetz wie folgt beziffern:

- seit Einführung des IFG im Jahr 2006 gab es nach Auskunft der Bundestagsverwaltung bis Februar 2017 insgesamt 29 IFG-Anträge zur Parteienfinanzierung, aber nur in 3 Fällen wurde Auskunft erteilt - ohne Anerkennung einer Rechtspflicht
- zwischen Februar 2017 und November 2019 gab es nach Auskunft der Bundestagsverwaltung 140 weitere IFG-Anfragen zur Parteienfinanzierung, von denen 0 stattgegeben wurde (129 ausgesetzt bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht, 9 erledigt, zwei abgelehnt).

Es handelt sich hier um eine Entscheidung zum grundsätzlichen Normverständnis, das über den im Einzelfall entschiedenen Umfang Bedeutung erlangen wird. Der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts wird in nachfolgenden Urteilen an seiner Rechtsauffassung festhalten und es ist eine an diesem Maßstab ausgerichtete Missachtung der verfassungsrechtlich geschützten Informationsfreiheit und Übernahme der Auslegungskriterien durch andere Gerichte zu befürchten. Auch aus diesem Grund kann die Annahme zur Entscheidung angezeigt sein (vgl. Zuck in Lechner/Zuck, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 93a, Rn. 25; Lenz/Hansel, BVerfGG, 1. Aufl. 2013, § 93a, Rn. 56 f.).

2. § 93a Abs. 2 lit. b BVerfGG

Die Annahme ist jedenfalls gemäß § 93 Abs. 2 lit. b BVerfGG geboten:

2.1. Besonders schwerer Nachteile

Aus den Entscheidungsfolgen ergeben sich für den Beschwerdeführer besonders schwere Nachteile, was eine Annahme ebenfalls gebieten kann (vgl. z. B. BVerfG, Beschl. v. 23.02.2011, 1 BvR 500/07, Rn. 26 juris; Graßhof in Maunz u. a., BVerfGG, § 93a Rn. 122 ff). Durch die getroffene Entscheidung wird es dem Beschwerdeführer für die Zukunft unmöglich sein, unmittelbar Zugang zu amtlichen Informationen zu erhalten, die bei der Tätigkeit des Bundestagspräsidenten in Wahrnehmung der ihm nach dem PartG zugewiesenen Aufgaben angefallen sind. Ausgenommen des Berichts des Bundestagspräsidenten über die Entwicklung der Parteifinzen wird die gesamte Verwaltungstätigkeit im Zusammenhang

mit den Rechenschaftsberichten der politischen Parteien dem arkanen Staatsbereich zugeordnet. Die Entscheidung führt zu erheblichen Informationseinbußen und eingeschränkten Recherchemöglichkeiten des Beschwerdeführers bei Ausübung seiner Tätigkeit. Der Wahrnehmung seiner demokratischen Beteiligungsrechte wird für diesen Bereich die notwendige Informationsgrundlage entzogen. Es wird beispielhaft auf drei Fälle hingewiesen, die verdeutlichen wie die Entscheidung des Bundeverwaltungsgerichts in die Informationsfreiheit des Beschwerdeführers bei Ausübung ihrer Vereinstätigkeit eingreift:

a) Beispiel I: FDP-Rechenschaftsbericht 2013

Laut eines Berichts des ZDF-Politikmagazins Frontal21 vom 14. Juli 2015 soll die FDP über ihre Vermögensverhältnisse im Rechenschaftsbericht 2013 falsche Angaben gemacht und damit gegen das Parteiengesetz verstoßen haben. Dies legen u.a. auch die Bewertungen von Professor Regine Buchheim, Bilanz-Expertin von der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin, nahe, die in dem Beitrag zu Wort kommt.

Aufgrund der konkreten Anhaltspunkte für einen Verstoß der FDP gegen das Parteiengesetz will der Beschwerdeführer über das IFG in Erfahrung bringen, ob und wie die Bundestagsverwaltung dem Medienbericht über offenkundige Unregelmäßigkeiten im FDP-Rechenschaftsbericht von 2013 nachgegangen ist. Allein über die Veröffentlichungspflichten der Bundestagsverwaltung – u.a. in dem Bericht des Bundestagspräsidenten – lässt sich das behördliche Handeln in diesem konkreten Fall nicht kontrollieren. Die Revisionsentscheidung hat zur Folge, dass der beschriebene Vorgang durch den Beschwerdeführer nicht aufgearbeitet werden kann und damit vollkommen offen bleiben muss, ob die Bundestagsverwaltung ihrer Prüftätigkeit umfassend nachgekommen ist.

Quelle: Pressemitteilung des ZDF/Frontal21:

<https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/mitteilung/zdf-magazin-frontal-21-finanztrickserei-bei-der-fdp-geschoente-bilanz-2013/>

Dieser Vorgang war Anlass für den prozessgegenständlichen IFG-Antrag.

b) Beispiel II: Illegale CDU-Spende aus Aserbaidschan

Der Bundestagspräsident hatte in seinem Bericht vom 18.12.2013 erstmals öffentlich gemacht, dass es die Spende „einer aserbaidschanischen Staatsfirma“ an eine Partei gebe,

die „Gegenstand eines laufenden Verwaltungsverfahrens“ sei <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/001/1800100.pdf>).

Am 27. und 29. Februar 2012 nahm der CDU-Keisverband Frankfurt a.M. von dem staatlichen Öl- und Gaskonzern Aserbaidischans SOCAR zwei Spenden in einer Gesamthöhe von 28.000 Euro an. Da es sich um Zuwendungen eines Unternehmens handelte, das seinen Hauptsitz außerhalb der Europäischen Union hat, stellte deren Annahme einen Verstoß gegen § 25 Abs. 2 Nr. 3a PartG dar. Nach einer Selbstanzeige der CDU-Bundespartei im September 2013 prüfte die Bundestagsverwaltung den Vorgang und hörte die Partei Ende 2013 „zu einer beabsichtigten Sanktion nach § 31c PartG“ an (Aussage eines Bundestagssprechers in einer Antwort vom 23. Oktober 2017 auf eine gemeinsame Presseanfrage von abgeordnetenwatch.de und WDRinvestigativ). Zu der von der Bundestagsverwaltung Ende 2013 „beabsichtigten“ Sanktion der CDU kam es am Ende allerdings nicht: Nach Abschluss der Prüfung kam die Bundestagsverwaltung zu dem Ergebnis, dass durch die Annahme der Spenden aus dem Nicht-EU-Ausland zwar ein Verstoß gegen das Parteiengesetz vorgelegen habe – eine Sanktion verhängte die Verwaltung jedoch nicht.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgericht hat für den Beschwerdeführer zur Folge, dass die betreffenden Unterlagen zu dem Vorgang nicht zugänglich sind und daher die im öffentlichen Interesse stehende Frage, warum eine im Jahr 2013 „beabsichtigte“ Sanktionierung der CDU wegen eines Verstoßes gegen das Parteiengesetz später von der Bundestagsverwaltung verworfen wurde, nicht zu klären ist.

Quelle: abgeordnetenwatch.de-Artikel „Frankfurter CDU nahm illegale Parteispende aus Aserbaidisch an – keine Strafe“ vom 25.10.2017

(<https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2017-10-25/aserbaidisch-cdu-parteispende-socar>) | Email eines Bundestagssprechers vom 23. Oktober 2017 als Antwort auf eine gemeinsame Presseanfrage von abgeordnetenwatch.de und WDRinvestigativ.

c) Grundsätzliches Informationsinteresse aus publizistischen Gründen

Über diese beiden beispielhaft genannten Fälle hinaus, ist die Einsichtnahme in die begehrten amtlichen Aufzeichnungen als Informationsgrundlage von wesentlicher Bedeutung für die publizistische Tätigkeit des Beschwerdeführers, da der Frage nachgegangen werden soll, ob und inwieweit der Bundestagspräsident die ihm nach dem PartG übertragenen

Aufgaben im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten und Parteispenden der im Bundestag vertretenen Parteien wahrnimmt und ob die nach dem IFG offenzulegenden Informationen hierüber Rückschlüsse ermöglichen. Die geltend gemachte Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten kommt daher für den Beschwerdeführer besonderes Gewicht zu und trifft ihn in essentieller Weise bei Ausübung seiner Tätigkeit zu Verfolgung seiner eigenen Zwecksetzung.

d) Auswirkungen auf den Informationszugang zu anderen Verwaltungstätigkeiten des Bundestagspräsidenten – Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wird auf Grund des angewendeten Maßstabs für die Anwendbarkeit des IFG voraussichtlich auch erhebliche Auswirkungen auf die Erfolgsaussichten der Klage des Beschwerdeführers in einem anderem Gerichtsverfahren auf Informationszugang zur Prüfungstätigkeit des Bundestagspräsidenten über die Einhaltung der Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages haben. Es wird insoweit auf den beigefügten Klageschriftsatz des Beschwerdeführers vom 23. Oktober 2018 (**Anl. 26**) und die Klageerwiderung des Deutschen Bundestages vom 30. November 2018 (**Anl. 27**) Bezug genommen, Az. des Verwaltungsgerichts Berlin - VG 2 K 184.18 - . Der IFG Antrag steht im Zusammenhang mit den Verstößen des Abgeordneten Max Straubinger gegen die Verhaltensregeln.

Der Bundestagspräsident hat in einer Unterrichtung vom 21. April 2020 mehr als ein Dutzend Verstöße gegen die Verhaltensregeln durch den Abgeordneten Max Straubinger seit 2011 festgestellt.

<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/177/1917700.pdf>

Danach hat Straubinger die Anzeigefrist bei seinen Nebentätigkeiten und -einkünften wiederholt überschritten, teilweise um weit über ein Jahr. Die zuständige Prüfbehörde ist ihrer Tätigkeit offenkundig unzureichend nachgekommen und hat lange Zeit offenbar keine Sanktionen verhängt, denn die Verstöße des Abgeordneten wiederholten sich. Dieses Beispiel zeigt erneut, dass a.) die Prüftätigkeit der Bundestagsverwaltung einer öffentlichen Kontrolle unterworfen werden muss und b.) die bestehenden Sanktionen keine abschreckende Wirkung haben, da sich der Abgeordnete Max Straubinger laut Unterrichtung des Bundestagspräsidenten trotz mehrfacher Aufforderung nicht an die Anzeigepflicht hielt.

Entsprechend gering ist die Zahl der bisher bekannten Fälle von Verstößen (wobei es in den

letzten zwei Jahren eine starke Zunahme gegeben hat). Offenbar sieht sich die Bundestagsverwaltung nun zur genaueren Prüfung der Vorgänge veranlasst, möglicherweise hat hierzu auch die seit dem 23. Oktober 2018 beim Verwaltungsgericht Berlin anhängige Klage des Beschwerdeführers (Anl.) zu den Verhaltensregeln und eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit geführt. Tabelle der bekannten Ordnungsgelder wegen eines Verstoßes gegen die VR: <https://www.abgeordnetenwatch.de/uebersicht-diese-abgeordneten-verstiessen-gegen-die-verhaltensregeln-des-bundestages>

e) Hinreichende Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde und der Klage gegenüber dem Ausgangsgericht

Ein besonders schwerer Nachteil ist jedoch dann nicht anzunehmen, wenn die Verfassungsbeschwerde keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat oder wenn deutlich abzusehen ist, dass der Beschwerdeführer auch im Falle einer Zurückverweisung an das Ausgangsgericht im Ergebnis keinen Erfolg haben würde (vgl. BVerfG, Beschluss v. 08.02.1994, - BvR 1693/92 -, - juris Rn. 17). Dies ist hier eindeutig nicht der Fall, wie sich aus obigen Ausführungen ergibt. Der Beklagte hat in keiner Weise vorgetragen, dass von den prozessgegenständlichen Informationen wettbewerbsspezifische Daten von Parteien berührt sind, die eine Relevanz in Bezug auf die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb im vorliegenden Fall aufweisen könnten. Hierauf wurde nur in Hinblick auf die allgemeinen Folgen einer Anwendbarkeit des IFG im Zusammenhang mit der Rechnungslegung der politischen Parteien hingewiesen (**Hierzu unter II.12.**). Die Beklagte hat ihren Vortrag aus ihrem Widerspruchsbescheid aufrechterhalten, dass die betreffenden Parteien regelmäßig plausible Rechenschaftsberichte erstellen würden und diese von erfahrenen vereidigten Wirtschaftsprüfern testieren ließen. Daher fielen bei der Plausibilitätsprüfung dieser testierten Rechenschaftsberichte in der Bundestagsverwaltung weder eine gesonderte Korrespondenz noch Problemvermerke an. Es wird insoweit auf den als Anl. 4, **K 3** beigefügten Bescheid vom 11. November 2015 Bezug genommen. Andererseits wurde im Revisionsverfahren mit Schriftsatz vom 06. März 2020 (S.18, Rn. 60, **Anl.19**) darauf hingewiesen, dass sich aus dem Schriftsatz der Beklagten vom 22. Dezember 2016 (**Anl. 12**) ergibt, dass sich etwa in dem von den streitgegenständlichen Antrag umfassten Akten zu den Rechenschaftsberichten zahlreiche die Parteien betreffende und deren Belange berührende und auch ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung unterfallenden Informationen befänden (bspw. Korrespondenzen politischer Parteien, Anzeigen von Unrichtigkeiten nach § 23 b PartG einschließlich diesbezüglicher Korrespondenz und von den politischen Parteien vorgelegten Unterlagen). Der diesbezügliche Vortrag könnte jedoch auch verfassungsrechtlichen einen Ausschluss von

dem begehrten Informationszugang nicht rechtfertigen (**Hierzu unter II.12**). Zudem hat der Beschwerdeführer Zugang zu sämtlichen Korrespondenzen, Vermerke, Notizen, Dienstanweisungen etc., die im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten 2013 sowie den Parteispenden 2013 der Parteien CDU, CSU, SPD, Grüne, Linke und FDP stehen, beantragt. Soweit im Einzelfall dennoch wettbewerbsspezifische Daten der politischen Parteien betroffen sein sollten, die bei verfassungskonformer Auslegung einen Informationsausschluss entgegen hiesiger Auffassung rechtfertigen könnte, ist dem Klageantrag im Übrigen stattzugeben. Eine umfassende Versagung des begehrten Informationszugangs dürfte jedenfalls ausgeschlossen sein.

2.2. Grobe Verkennung des Öffentlichkeitsgebots der Rechnungslegung nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und grundrechtlicher Informationsrechte

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch zur Durchsetzung der als verletzt bezeichneten Verfassungsrechte angezeigt (§ 93 a Abs. 2 lit. b BVerfGG), da die Revisionsentscheidung auf einer groben Verkennung von Grundrechten und Verfassungsgrundsätzen beruht. Dies ist dann der Fall, wenn das Instanzengerichten naheliegende grundrechtsrelevante Erwägung nicht anstellt (vgl. Zuck in Lechner/Zuck, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 93a, Rn.28; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rn.659 ff.). Eine geltend gemachte Verletzung hat ferner dann besonderes Gewicht, wenn sie auf einer groben Verkennung des durch ein Grundrecht gewährten Schutzes oder einem geradezu leichtfertigen Umgang mit grundrechtlich geschützten Positionen beruht oder rechtsstaatliche Grundsätze kraß verletzt (BVerfG, Beschluss v. 08.02.1994, - BvR 1693/92 - , - juris Rn. 13). Dies ist hier der Fall. Die unzutreffende Auslegung des § 1 Abs. 3 IFG, aber auch des sachlichen Anwendungsbereichs der Veröffentlichungspflichten nach dem PartG ist offensichtlich. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat zutreffend darauf hingewiesen, dass es Aufgabe des Gesetzgebers wäre den Bereich der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten im Zusammenhang mit der Rechnungslegung der politischen Parteien von der Anwendung des Informationsweges auszunehmen, da diese mit § 1 Abs. 3 IFG nicht zu begründen sei. Entsprechendes gilt für Veröffentlichungspflichten nach dem PartG zu (vgl. auch 23a Abs. 7 PartG).

Die gebotene Auslegung des IFG und des PartG im Lichte des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots für die Rechnungslegung der politischen Parteien gegenüber der Öffentlichkeit und damit die grundrechtlichen Informationsrechte der Bürger bleibt

unbeachtet. Die grundrechtliche Bedeutung des Informationsrechts nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG in Bezug auf Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG wird schweigend übergangen und bleibt gänzlich unerwähnt. Vielmehr wird im Rahmen der einfachgesetzlichen Auslegung eine Würdigung der Wertentscheidung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG für unnötig gehalten. Hinsichtlich des Informationsinteresses des Beschwerdeführers lässt das Gericht sich nur dahingehend ein, dass im Rahmen der Argumentation der inhaltlichen Untrennbarkeit der parteibezogenen und verwaltungsbezogenen Informationen erwogen wird, zwar sei anzuerkennen, dass sich das Informationsinteresse des Klägers weniger auf das Finanzgebaren der Parteien als auf das Verwaltungshandeln des Präsidenten des Deutschen Bundestags richten könnte, selbst wenn dies als wenig wirklichkeitsnah erscheint.

Darüber hinaus findet die Bedeutung des Transparenzgebots der öffentlichen Rechenschaftslegung für den Bürger und die Öffentlichkeit in Bezug auf das Verwaltungshandeln des Bundestagspräsidenten keine Erwähnung, sondern wird gegenüber der Autorität des Bundestagspräsidenten als schützenswertes Rechtsgut missachtet, womöglich auch verachtet. Der Öffentlichkeit und dem einzelnen Bürger wird gegenüber dem zur Neutralität verpflichtete Bundestagspräsidenten, die Kompetenz einer öffentlichen Kontrolle der Verwaltung mit dem Argument entzogen, es handele sich hierbei um hochpolitische Vorgänge, die dem Tagesstreit nicht überantwortet werden dürften. Eine Erwähnung oder Erwägungen zur öffentlichen Kontrolle der Verwaltungstätigkeit in Wahrnehmung der demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger finden in Gänze nicht statt. Die Urteilsbegründung zeigt einen leichtfertigen Umgang mit grundrechtlichen Informationsrechten und der Bedeutung der Kontrolle des Verwaltungshandelns des Bundestagspräsidenten zur Gewährleistung des Transparenzgebots nach Art. 21 Absatz 1 S. 4 GG. Insoweit könnte die Revisionsentscheidung auch auf eine Vernachlässigung von Grundrechten hindeuten, da die getroffene Entscheidung erwarten lässt, dass Grundrechte in zukünftigen Fällen nicht berücksichtigt werden (vgl. BVerfG, Beschluss v. 14.09.2011, 2 BvR 449/11, - juris Rn. 25).

III. Zusammenfassung und Ergebnis

Es stellt sich im Rahmen der Verfassungsbeschwerde die verfassungsspezifische Frage, ob das Informationszugangsrecht des § 1 Abs. 1 IFG eine auch den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Hs. 2 GG eröffnende Pflicht zur Offenlegung von amtlichen Informationen begründen kann, die beim Präsidenten des Deutschen Bundestages in Wahrnehmung der ihm durch

das PartG zugewiesenen Verwaltungsaufgaben angefallen sind und die nicht der Veröffentlichung nach dem PartG unterliegen.

Die rechtlichen Ausführungen zur Begründung der Verfassungsbeschwerde ergeben, dass dem Beschwerdeführer hier ein Anspruch auf Zugang zu den von ihm begehrten amtlichen Informationen im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten der politischen Parteien und Parteispenden nach § 1 Abs. 1 IFG zusteht. Die Unanwendbarkeit des IFG für diesen Bereich der Verwaltungstätigkeit ist weder verfassungsrechtlich mit dem Grundsatz der Wahrung der Chancengleichheit der politischen Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG noch einfachgesetzlich mit den Regelungen des §§ 23 ff. des PartG zu rechtfertigen. Den im Einzelfall betroffenen Vertraulichkeitsinteressen der politischen Parteien kann durch die Ausschlussgründe des IFG ggf. im Wege der verfassungskonformen Auslegung hinreichend Rechnung getragen werden. Es ist hingegen mit dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie den Grenzen verfassungskonformer Auslegung zum Normerhalt, aber auch den anerkannten Methoden der einfachgesetzlicher Auslegung unvereinbar, das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Rechnungslegung der politischen Parteien von der Anwendung des IFG auszunehmen und insoweit einer öffentlichen Kontrolle zu entziehen. Ausschlussgründe nach dem IFG stehen dem Informationsanspruch des Beschwerdeführers hier nicht entgegen. Die umfassende Versagung des begehrten Informationszugangs verletzt den Beschwerdeführer jedenfalls in seinen verfassungs- und grundrechtlich geschützten Informationsrechten aus Art. 5 Abs. 1 (Informationsfreiheit), Art. 19 Abs. 3 GG und seinem verfassungsrechtlichen Transparenzanspruch nach 21 Abs. 1 S. 4 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 19 Abs. 3 GG. Die Annahmeveraussetzungen sind erfüllt, der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde kommt nach § 93a Abs. 1 lit. a BVerfGG grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu und ist auch nach § 93a Abs. 2 lit. b BVerfGG zur Durchsetzung der genannten Rechte angezeigt.

Nach alledem ist der Verfassungsbeschwerde stattzugeben.

Pink
Rechtsanwältin