

## Parteienadministration und Informationszugangsfreiheit

– Zum Anspruch auf Zugang zu Parteiinformationen nach dem IFG des Bundes\* –

Prof. Dr. Sophie Schönberger<sup>1</sup>

### I. Einleitung: Wie öffentlich sind die Parteien?

Seit dem Staatsrechtslehrerreferat von *Konrad Hesse* im Jahr 1958<sup>2</sup> scheint die Staatsrechtslehre relativ einmütig davon auszugehen, dass die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien maßgeblich auch von einem sogenannten Status der Öffentlichkeit bestimmt ist.<sup>3</sup> Wie genau ein solcher verfassungsrechtlicher Status konturiert ist und welche normativen Folgen er hat, darüber bleiben die Ausführungen allerdings bis heute relativ vage. Während bei *Hesse* neben der verfassungsrechtlich verankerten Pflicht zur Offenlegung der Parteifinancen vor allen Dingen eine besondere Nähe zu den „öffentlichen Angelegenheiten“ mit dem Begriff bezeichnet werden soll,<sup>4</sup> wird er an anderer Stelle durchaus weiter, wenn auch weniger spezifisch verstanden und soll auch andere Aspekte der Öffentlichkeit im Sinne von Transparenz erfassen – etwa die Öffentlichkeit bestimmter Entscheidungsvorgänge gegenüber den eigenen Parteimitgliedern.<sup>5</sup> Prominent in die öffentliche Diskussion geriet dieser Aspekt zuletzt im vergangenen Jahr, als zwei Landesverbände der AfD die Öffentlichkeit inklusive der Presse von ihren Parteitag ausschlossen und die Frage nach der Rechtmäßigkeit dieses Verhaltens aufgeworfen wurde.<sup>6</sup>

Tatsächlich ist der verfassungsrechtliche Normbefund im Hinblick auf die Transparenz der Parteien beschränkt. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ordnet insofern ausdrücklich nur die öffentliche Rechenschaftslegung über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen an. Auf Transparenzpflichten, die sich darüber hinaus aus dem in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG verankerten Gebot innerparteilicher Demokratie ergeben können, können sich jedenfalls nur Parteimitglieder, nicht jedoch außerhalb der Partei stehende Einzelne berufen.<sup>7</sup> Als umso relevanter stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage dar, inwiefern das einfache Recht entsprechende Regelungen über die Öffentlichkeit von Informationen über Parteien auch jenseits der öffentlichen Rechenschaftslegung trifft. In jüngerer Zeit war in dieser Hinsicht insbesondere die Bundestagsverwaltung mit der Frage konfrontiert, inwiefern die bei ihr vorhandenen Informationen über Parteien, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung anfallen, dem allgemeinen Informationszugangsanspruch des IFG des Bundes unterstehen und deshalb jedem Interessierten auf entsprechenden Antrag hin herausgegeben werden müssen.<sup>8</sup>

So verlockend ein solcher Anspruch auf Zugang zu Parteiinformationen jedoch für die politische Auseinandersetzung sein mag: Aus dem geltenden Recht ergibt sich ein solcher Anspruch nicht. Das Informationsfreiheitsgesetz ist als Instrument zur Kontrolle der öffentlichen Verwaltung, nicht als solches zur Kontrolle der politischen Parteien konzipiert. Soll eine größere Transparenz der Tätigkeit der Parteien für die Öffentlichkeit hergestellt werden, kann dies nur durch eine entsprechende Änderung der parteirechtlichen Vorschriften erfolgen.

### II. Der Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG

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

\* Der Aufsatz basiert auf einem Gutachten, das die Verfasserin für die Verwaltung des Deutschen Bundestages zu diesem Thema erstellt hat.

<sup>1</sup> Die Autorin ist Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht, Medienrecht, Kunst- und Kulturrecht an der Universität Konstanz.

<sup>2</sup> *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 ff.

<sup>3</sup> Vgl. nur *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 316 ff.; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 111 ff.; *Lipphart*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 551 ff.; *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 61 ff.; *Helmes*, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 34 f.

<sup>4</sup> *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 (39 ff.).

<sup>5</sup> In diese Richtung *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 319; deutlicher *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 112.

<sup>6</sup> *Schmelcher*, „Ausschluss rechtens?“, FAS v. 20.11.2016, S. 1.

<sup>7</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 112.

<sup>8</sup> Vgl. *Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 59.

nissen vor. Besondere Bestimmungen für politische Parteien enthält das IFG hingegen nicht.

Klar ist, dass Parteien selbst nicht tauglicher Anspruchsgegner eines Informationsbegehrens nach dem IFG sein können. Als privatrechtliche Vereinigungen unterfallen sie dem Begriff der „Behörden des Bundes“ naturgemäß nicht.<sup>9</sup> Informationen über ihre Tätigkeit fallen jedoch nicht allein innerhalb ihres internen Bereiches an. Im Rahmen ihrer Rechenschaftslegung gegenüber dem Bundestagspräsidenten sowie in allen Dingen der Administration der Parteienfinanzierung sind sie Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens, innerhalb dessen sie dem Bundestagspräsidenten als Verwaltungsbehörde Informationen über ihren Binnenbereich preisgeben müssen. Ihre Stellung unterscheidet sich an diesem Punkt also nicht von anderen natürlichen oder juristischen Personen, über welche die öffentliche Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigerweise Informationen abfragt und erhält. Anders als für diese privaten oder wirtschaftlichen Akteure, deren Daten im Rahmen des Informationsfreiheitsrechts durch die besonderen Ausnahmeregelungen der §§ 5 und 6 IFG geschützt sind, existiert eine entsprechende Regelung für die Parteien als politische Akteure jedoch nicht. Maßgeblich für die Frage, inwiefern Informationen über Parteien nach dem IFG von der Bundestagsverwaltung herausgegeben werden müssen und dürfen, ist also das Verhältnis des IFG zum Parteiengesetz, auf dessen Grundlage die Informationen überhaupt erst erhoben und gesammelt werden.

Für das Verhältnis zu solchen anderen Rechtsvorschriften enthält § 1 Abs. 3 IFG ganz allgemein die ausdrückliche Regelung, dass dem Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen in anderen Vorschriften vorgehen.<sup>10</sup> Damit erklärt die Vorschrift den Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG für grundsätzlich subsidiär gegenüber speziellen gesetzlichen Regelungen über den Informationszugang. Tatbestandlich setzt die Norm daher voraus, dass die entsprechende Regelung in einer anderen Rechtsvorschrift getroffen wurde, den Zugang zu amtlichen Informationen gewährt und sich gegenüber dem IFG als Spezialregelung erweist.<sup>11</sup> Insbesondere bei der Beurteilung der Frage, ob die Regeln des Parteiengesetzes Spezial-

vorschriften gegenüber den Bestimmungen des IFG sind, ist dabei die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Parteien aus Art. 21 GG zu beachten. Sie verhindert im Ergebnis jedenfalls, dass ohne spezifische Regelung, die dem Schutz der Parteiinteressen bei der Informationsweitergabe Rechnung trägt, Informationen über Parteien dem allgemeinen Informationszugangsanspruch nach dem IFG des Bundes unterfallen.

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

Die §§ 23 ff. PartG treffen umfassende Regeln, in welcher Form die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte sowie die ad-hoc-Meldungen von Spenden nach § 25 Abs. 3 PartG der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Dabei ist diese Form der Veröffentlichung auf vielfältige Weise mit den anderen vom Bundestagspräsidenten im Rahmen des Parteiengesetzes vorzunehmenden Verwaltungstätigkeiten, insbesondere der Prüfung der Rechenschaftsberichte, der Sanktionierung etwaiger Verstöße gegen das Parteienfinanzierungsrecht sowie der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung, verknüpft. Damit diese Bestimmungen jedoch auch dem allgemeinen Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG vorgehen, müsste es sich dabei zunächst um Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen handeln.<sup>12</sup> Dieses Merkmal ist grundsätzlich weit zu verstehen und erfasst alle Regelungen, mit denen einem bestimmten oder aber einem unbestimmten Kreis von Personen die Möglichkeit der Kenntnisnahme von amtlichen Informationen gewährt wird.<sup>13</sup> Nicht erfasst sind hingegen etwa Vorschriften des Datenschutzrechts, die gerade nicht den Zugang zu Informationen gewähren, sondern umgekehrt die Weitergabe von Daten durch öffentliche Stellen beschränken,<sup>14</sup> oder Vorschriften über den Zugang zu Informationen, die nicht Stellen der Verwaltung des Bundes adressieren, sondern etwa Private oder aber Akteure aus dem rein parlamentarischen Bereich.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 108; *Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 100.

<sup>10</sup> Ausgenommen von dieser Regelung sind lediglich die Ansprüche nach § 29 VwVfG sowie § 25 SGB X.

<sup>11</sup> Vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 295.

<sup>12</sup> VG Berlin, Urteil vom 06. November 2014 – 2 K 201.13, juris Rn. 21.

<sup>13</sup> In diesem Sinne verstehen etwa auch Martini/Damm, DVBl. 2013, 1 (3), *dies.*, NJW 2014, 130 (135), das Geodatenzugangsgesetz als Spezialregelung zum IFG.

<sup>14</sup> VG Berlin, Urteil vom 11. April 2013 – 2 K 145.11, juris Rn. 75; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 297.

<sup>15</sup> BVerwG, NVwZ 2011, 235 (236); NVwZ 2012, 251 (251).

## 1. Keine Unterscheidung zwischen Transparenzregeln und Zugangsregeln

Bei der Frage, ob eine Regelung über den Zugang zu amtlichen Informationen vorliegt, kommt es auf die Art des jeweils gewährten Zugangs nicht an.<sup>16</sup> Entscheidend ist vielmehr allein das Ob der Zugänglichkeit der amtlichen Informationen. Aus diesem Grund ist auch im Hinblick auf § 1 Abs. 3 IFG nicht etwa zwischen objektiven Transparenzregelungen, die keine vorrangigen Regelungen zum IFG darstellen, und bereichsspezifischen, speziellen Zugangsregelungen zu unterscheiden, die eine Sperrwirkung entfalten. Wenn die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hingegen in ihrem 4. Tätigkeitsbericht mithilfe dieser Unterscheidung die Vorschriften des Parteiengesetzes als objektive Transparenzregeln einordnet und deshalb ihre Spezialität gegenüber dem IFG verneint,<sup>17</sup> so überzeugt dieser Ansatz nicht. Diese Unterscheidung findet weder im Wortlaut noch in der Systematik der Vorschrift eine Stütze und wird zu Recht auch von der Rechtsprechung nicht verwandt.

Bereits dem Wortlaut lässt sich eine Differenzierung zwischen Transparenzregeln und speziellen Zugangsregeln nicht entnehmen. Der Begriff der Transparenz ist dem IFG als solchem ebenso fremd wie derjenige der besonderen Zugangsregeln, so dass schon insofern die entsprechende Differenzierung keine normative Stütze hat. Auch im allgemeinen juristischen Sprachgebrauch spiegelt sich diese Unterscheidung nicht wider, wie insbesondere am Landestransparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz<sup>18</sup> deutlich wird. Ziel dieses Gesetzes ist es nach § 1, den Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen zu gewähren, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern. Transparenzregeln und Informationszugang schließen sich nach diesem Begriffsverständnis also gerade nicht aus, sondern Informationszugangsrechte dienen gerade der Herstellung von Transparenz. Auch das Hamburgische Transparenzgesetz<sup>19</sup> gewährt nach § 1 Abs. 2 ausdrücklich einen Informationszugangsanspruch, unterscheidet also gerade nicht zwischen Transparenz und Informationszugang. Vielmehr sind die Transparenzpflichten hier ausweislich der Geset-

zesbegründung gerade als Weiterentwicklung des Informationszugangsanspruchs konzipiert.<sup>20</sup> Schließlich nennt die Gesetzesbegründung zum IFG selbst die Herstellung von Transparenz ausdrücklich als Ziel des Gesetzes,<sup>21</sup> so dass Transparenz und Informationszugang hier keineswegs als divergent, sondern vielmehr als kongruent konzipiert werden.

Darüber hinaus spricht auch die Systematik des Gesetzes gegen die vorgeschlagene Unterscheidung. So regelt § 11 IFG besondere Publikationspflichten zum Zwecke der Informationsfreiheit, mit denen bestimmte Pläne und Verzeichnisse „allgemein zugänglich“ gemacht werden sollen. Damit wird die Veröffentlichung dieser Informationen gerade als Herstellung des Informationszugangs begriffen. Auch die Regelung in § 9 Abs. 3 IFG, nach der ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden kann, ein Anspruch also nicht besteht, wenn der Antragsteller sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann, zeigt an, dass innerhalb des IFG eine für die Allgemeinheit verfügbare Veröffentlichung von Informationen und der individuelle Zugang zu diesen Informationen gleichwertig sind. Dabei kann auch nicht aus der Natur der Regelung als reiner Ermessensvorschrift geschlossen werden, dass die Gewährung individuellen Informationszugangs durch die Behörde und die Herstellung allgemeiner Zugänglichkeit durch die Behörde qualitativ etwas anderes wären.<sup>22</sup> § 9 Abs. 3 IFG erfasst nämlich nicht nur die Fälle, in denen die Behörde selbst die allgemeine Zugänglichkeit hergestellt hat, sondern ist vielmehr gerade auf die Konstellationen ausgerichtet, in denen die allgemeine Zugänglichkeit durch Dritte bewirkt wurde.<sup>23</sup>

Vor allen Dingen aber ist die Unterscheidung auch aus teleologischen Gründen nicht überzeugend. Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes ist es ausweislich der Gesetzesbegründung, durch den Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten zu schaffen, so dass das Informationsfreiheitsgesetz vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung dienen soll.<sup>24</sup> Im Vordergrund der gesetzlichen

<sup>16</sup> Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 297.

<sup>17</sup> Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 59.

<sup>18</sup> Landestransparenzgesetz v. 27.1.2015, GVBl. 2015, 383.

<sup>19</sup> Hamburgisches Transparenzgesetz v. 19.6.2012, HmbGVBl. 2012, 271.

<sup>20</sup> Bürgerschafts-Drs. 20/4466, S. 12.

<sup>21</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 6, 13.

<sup>22</sup> In diese Richtung aber wohl jedenfalls im Bereich des UIG Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 358.

<sup>23</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 16; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 9 Rn. 46 ff.; Berger, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.), IFG, 2006, § 9 Rn. 7.

<sup>24</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 6.

Regelung stehen daher die Kontrollierbarkeit der öffentlichen Verwaltung sowie die dadurch gestärkte Möglichkeit zur politischen Partizipation des Bürgers.<sup>25</sup> Diese Möglichkeiten werden aber sogar erweitert, wenn die Behörde von sich aus mit Informationen an die Öffentlichkeit tritt und auf diese Weise Transparenz herstellt, statt nur auf Antrag eines interessierten Bürgers tätig zu werden. Ein Alternativverhältnis zwischen objektiver Transparenz und subjektivem Zugangsanspruch würde dem gesetzlichen Zweck daher in keiner Weise gerecht.

## 2. Zugangsregeln bei Bestimmungen über öffentliche Zugänglichkeit

Vor diesem Hintergrund sind Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen alle Bestimmungen, mit denen dem Einzelnen eine Möglichkeit verschafft wird, Kenntnis von amtlichen Informationen zu erlangen, unabhängig davon, ob dieser Zugang auf individuellen Antrag hin erfolgt oder durch die Publikation der entsprechenden Daten erreicht wird. Diese Auslegung wird auch durch entsprechende Beispiele in der Rechtsprechung bestätigt, nach der sowohl Geschäftsordnungsvorschriften, welche die Unterrichtung des Bundestages durch den Petitionsausschuss regeln,<sup>26</sup> als auch die Publikationspflichten nach den §§ 44a, 44b AbgG i. V. m. den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, die allein die Veröffentlichung bestimmter Angaben der Abgeordneten im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages und im Internet betreffen,<sup>27</sup> Vorschriften über den Zugang zu öffentlichen Informationen sind.

## IV. §§ 23 ff. PartG als Spezialvorschriften gegenüber dem IFG

Vor diesem Hintergrund stellt sich allein die Frage, ob das Regelungsgefüge der §§ 23 ff. PartG auch ein System speziellerer Vorschriften gegenüber dem IFG darstellt. Maßgeblich für die Beantwortung dieser Frage ist dabei der Spezialitätsmaßstab, der § 1 Abs. 3 IFG zugrunde zu legen ist. Im Ergebnis lässt sich das Verhältnis zwischen IFG und Fachrecht allein nach Systematik und Regelungsintention vor allem des Fachrechts bestimmen, wobei insbesondere auch verfassungsrechtliche Aspekte eine Rolle spielen müssen. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die

<sup>25</sup> Rossi, IFG, 2006, Einleitung, Rn. 25.

<sup>26</sup> BVerwG, NVwZ 2012, 251 (251). Ein Informationsanspruch schied hier allerdings deshalb aus, weil die Vorschriften den Petitionsausschuss des Bundestages und damit eine nicht nach dem IFG informationspflichtige Stelle adressierten.

<sup>27</sup> VG Berlin, BeckRS 2014, 58612.

Regelungen der §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen zum IFG, sofern Informationen betroffen sind, die nicht allein aus der Sphäre der Bundestagsverwaltung stammen, sondern die durch die Parteien selbst offenbart werden. In diesem Sinne geht auch das Bundesverwaltungsgericht wie selbstverständlich davon aus, dass interessierte Bürger oder auch konkurrierende Parteien die Einhaltung der relativen und absoluten Obergrenzen im Parteienrecht „in der Regel nur anhand der Angaben in den nach § 23 Abs. 2 S. 3 PartG als Bundestagsdrucksachen verteilten und als solche publizierten Rechenschaftsberichten der Parteien überprüfen“ können.<sup>28</sup> Diese Formulierung zeigt jedenfalls indirekt, dass auch das Bundesverwaltungsgericht von einer Spezialität der §§ 23 ff. PartG vor dem IFG ausgeht.

### 1. Spezialitätsmaßstab des § 1 Abs. 3 IFG

Der Spezialitätsmaßstab des § 1 Abs. 3 IFG ist ein originär öffentlich-rechtlicher Maßstab, der vor allen Dingen teleologisch nach Sinn und Zweck der jeweiligen Informationszugangsvorschriften zu bestimmen ist. Die teilweise postulierten Anleihen bei einer zivilrechtlichen Methodenlehre, durch die unter dem Stichwort der „verdrängenden Spezialität“ der Vorrang anderer Vorschriften nur dann angenommen werden soll, wenn die speziellere Norm alle Tatbestandsmerkmale einer anderen sowie mindestens ein weiteres Tatbestandsmerkmal enthält und die Rechtsfolgen der Normen sich gegenseitig „logisch“ ausschließen,<sup>29</sup> überzeugen hingegen nicht. Dieser Ansatz passt auf den Informationszugangsanspruch nach dem IFG in beiden genannten Bedingungen ersichtlich nicht, da zum einen der Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG gerade voraussetzungslos gewährt wird, so dass eine tatbestandliche Spezialität ins Leere geht, und es zum anderen strukturell kaum vorkommen wird, dass sich die Rechtsfolgen zweier Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen jemals logisch ausschließen.

Überzeugenderweise hat das Bundesverwaltungsgericht die entsprechenden Ansätze nicht übernommen. Es stellt vielmehr bei der Frage der Spezialität auf zwei Kriterien ab: Zunächst kann nur eine solche

<sup>28</sup> BVerwG, NVwZ-RR 2013, 441 (445).

<sup>29</sup> Raabe/Helle-Meyer, NVwZ 2004, 641 (643), unter Verweis auf Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 1994, S. 267 f.; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 290 ff.; Scheel, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.), IFG, 2006, § 1 Rn. 114 ff.; unklar Just/Sailer, DVBl 2010, 418 (420 f.); VG Koblenz, BeckRS 2013, 52464; VG Berlin, Urteil vom 06. November 2014 – 2 K 201.13, juris Rn. 21; VG Berlin, NVwZ-RR 2010, 339 (340); VG Berlin, Urteil vom 11. April 2013 – VG 2 K 145.11, juris Rn. 75.

Norm „Sperrwirkung [...] entfalten, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat.“<sup>30</sup> „Wenn und soweit die Bestimmung des § 1 Abs. 3 IFG dem Fachrecht Geltung verschaffen will, bedarf es des Weiteren der Prüfung, ob sich die spezialgesetzliche Bestimmung als abschließend versteht.“<sup>31</sup> Diesem Ansatz folgt auch das OVG Münster, wenn es vor allen Dingen auf das Telos der fachgesetzlichen Bestimmung abstellt und dabei konkrete Merkmale der Auslegung benennt. Danach sind „Konkurrenzfragen in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. [...] Wenn spezialgesetzliche Regelungen für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist deshalb im Einzelfall zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG bindend sind. Das ist anzunehmen, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider laufen würde.“<sup>32</sup>

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

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

Wendet man diesen Spezialitätsmaßstab an, so ist zunächst zu untersuchen, in welcher Weise § 23a Abs. 7 PartG eine Spezialregelung zum IFG darstellt. Diese Vorschrift stellt eine spezifische Regelung für solche Daten dar, die im Rahmen des Prüfverfahrens nach § 23a PartG erlangt wurden und nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen. Die im Rahmen dieses Prüfverfahrens gewonnenen Erkenntnisse, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen, dürfen nicht veröffentlicht oder anderen

staatlichen Stellen der Bundesrepublik Deutschland zugeleitet werden, sondern sind vom Bundestagspräsidenten nach Beendigung der Prüfung unverzüglich zu vernichten. Die Vorschrift soll dem Schutz der Parteien vor staatlicher Ausforschung dienen.<sup>33</sup> Sie hat den Zweck, die Parteien vor der Weiterverwendung sogenannter „Zufallsfunde“ durch staatliche oder sonstige Stellen zu schützen,<sup>34</sup> bietet aber ausweislich der Gesetzesbegründung auch jenseits dieser Zufallsfunde einen „umfassenden Rundum-Schutz“,<sup>35</sup> da sich das Informationsweitergabeverbot auf alle im Verfahren nach § 23a PartG gewonnenen Erkenntnisse erstrecken soll.<sup>36</sup> Sofern die Informationen somit nicht in den Rechenschaftsbericht einfließen und in dieser Form publiziert werden, dürfen sie durch den Bundestagspräsidenten weder veröffentlicht noch sonst weitergegeben werden.

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

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

Damit bleibt für die Frage der Spezialität der Vorschriften der §§ 23 ff. PartG gegenüber dem IFG der Gesamtzusammenhang der Regelungen entscheidend, für den vor allem durch systematische und teleologische Auslegung zu ermitteln ist, ob die Vorschriften des Parteiengesetzes abschließende Regelungen über den Zugang zu Informationen darstellen.

<sup>33</sup> BT-Drs. 14/8778, S. 19; *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 23a Rn. 62.

<sup>34</sup> *Lenz*, NVwZ 2002, 769 (774); *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23a PartG Rn. 35.

<sup>35</sup> *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 23a Rn. 62.

<sup>36</sup> BT-Drs. 14/8778, S. 19.

<sup>30</sup> BVerwG, NVwZ 2012, 251 (251); NVwZ 2013, 431 (434).

<sup>31</sup> BVerwG, NVwZ 2013, 431 (434).

<sup>32</sup> OVG Münster, DVBl. 2012, 365 (370); entsprechend bereits OVG Münster, NZI 2008, 699 (700).

Im Ergebnis ist dies jedenfalls für diejenigen amtlichen Informationen, die Daten über die politischen Parteien enthalten, zu bejahen. Dies folgt sowohl aus der Auslegung der Vorschriften des IFG selbst nach dessen Sinn und Zweck als auch durch verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf Art. 21 GG sowie Art. 2 Abs. 1 GG. Damit entspricht die Situation der Veröffentlichungspflichten nach den §§ 23 ff. PartG derjenigen der Publizitätsregeln der §§ 44 a, 44 b AbgG, für die das VG Berlin entschieden hat, dass es sich um ein abgeschlossenes Regelungssystem handelt, das keinen Raum lässt und lassen soll für die Anwendung „systemfremder“ Vorschriften, wie denjenigen des Informationsfreiheitsgesetzes.<sup>37</sup>

### a) Sinn und Zweck des IFG

Bereits aus Sinn und Zweck des IFG selbst ergibt sich, dass der Zugang zu Informationen über politische Parteien, die beim Bundestagspräsidenten aufgrund seiner Verwaltungstätigkeit vorhanden sind, nicht ohne weiteres Gegenstand des Informationszugangsanspruchs sein soll. Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes ist es nämlich, durch den Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten zu schaffen, um vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung zu dienen.<sup>38</sup> Diesem Ziel kann aber ein Zugang zu Informationen über die Parteien nicht dienen, da Parteien gerade nicht Teil des Staates sind, so dass der Zugang zu Informationen über ihr Handeln auch nicht der Kontrolle staatlichen Handelns dienen kann.

Art. 21 GG verankert den verfassungsrechtlichen Status der Parteien und normiert ihre Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes teilzuhaben. Politische Parteien sind damit aber gerade nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen und üben keine Staatsgewalt aus.<sup>39</sup> Eine staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien und ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit sind vielmehr verfassungsrechtlich zwingend ausgeschlossen.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> VG Berlin, BeckRS 2014, 58612.

<sup>38</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 6.

<sup>39</sup> BVerfGE 136, 9 (41). Lediglich für den Sonderfall des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der sich gerade außerhalb der hierarchischen Staatsverwaltung bewegt, nimmt das Bundesverfassungsgericht bei funktionaler Betrachtungsweise eine „Staatsnähe“ der Parteien an. Dieser Sonderaspekt ist jedoch gerade nicht auf den Normalfall übertragbar, in dem die Parteien dem Staat in Gestalt der Bundestagsverwaltung gegenüberstehen.

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

Vor diesem Hintergrund der strikten Trennung von Staat und Parteien erscheint es insofern geradezu selbstverständlich, dass Parteien nach dem IFG nicht anspruchspflichtig sind, selbst also keinerlei Informationen nach § 1 Abs. 1 IFG an Dritte herausgeben müssen.<sup>41</sup> Wenn der Einzelne aber gerade keinen Anspruch gegen politische Parteien auf Zugang zu ihren Daten nach dem IFG hat und das IFG dementsprechend auch keinerlei Regelungen zum Schutz ihrer Daten enthält, kann nicht über den Umweg des Informationszugangs beim Bundestagspräsidenten eine unbeschränkte Zugänglichkeit jedenfalls eines Teils der Daten von Parteien durchgesetzt werden.

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

### b) Verfassungskonforme Auslegung

Darüber hinaus gebietet auch eine verfassungskonforme Auslegung des IFG, die §§ 23 ff. PartG als vorrangige Rechtsvorschriften im Hinblick auf den Zugang zu Informationen über politische Parteien, die beim Bundestagspräsidenten aufgrund seiner Verwaltungstätigkeit vorhanden sind, zu begreifen. Sowohl aus der Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG als auch aus dem auch auf politische Parteien anwendbaren Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG folgt insofern die Notwendigkeit, die §§ 23 ff. PartG jedenfalls solange als vorrangige Spezialregelungen i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG anzusehen, wie das IFG selbst keinerlei Regelungen über den Schutz von Daten politischer Parteien enthält.

<sup>41</sup> Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 100; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 108.

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

Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG normiert die Gründungsfreiheit der Parteien. In dieser Gewährleistung allein in Bezug auf die Entstehung politischer Parteien erschöpft sich jedoch die normative Aussage der Vorschrift nicht. Als komplementäre Freiheit, die nach Sinn und Zweck des Art. 21 GG von der verfassungsrechtlichen Gewährleistung mit umfasst sein muss, gehört auch die Betätigungsfreiheit der Parteien, die als umfassender Freiheitsschutz konzipiert ist, zum verfassungsrechtlichen Schutz.<sup>42</sup> In diesem Freiheitsschutz notwendigerweise enthalten ist immer auch ein Element des Geheimnisschutzes. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil zutreffend festgestellt hat, setzt die individuelle Selbstbestimmung insofern immer auch die Selbstbestimmung über die Verbreitung von Informationen über die eigene Person voraus: „Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden.“<sup>43</sup>

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

renzgebot durch Rechnungslegung oder einen Gesetzesverstoß betreffen.<sup>44</sup>

Wenn diese Grenze schon für staatliches Handeln durch einen Untersuchungsausschuss, der nach Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG Beweise grundsätzlich in öffentlicher Verhandlung erhebt, gegeben ist, muss Entsprechendes erst recht gelten, wenn nicht der Staat selbst die Parteien ausforscht, sondern Dritten den voraussetzungslosen Zugang zu Informationen über Parteien gewährt, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten gesammelt wurden. Insofern ist zu beachten, dass die Parteienfreiheit auch die ungehinderte Teilnahme am Wettbewerb im Parteiensektor, mithin die Wettbewerbsfreiheit der Parteien, umfasst.<sup>45</sup> Dieser Aspekt der Wettbewerbsfreiheit ist maßgeblich durch das Gebot der Chancengleichheit geprägt: Diese Chancengleichheit der Konkurrenten im Wettbewerb ist wegen der Ausgestaltung der Demokratie als Wettbewerbsordnung strikt zu verstehen und auch auf die mittelbaren Auswirkungen einer rechtlichen Regel zu erstrecken.<sup>46</sup> In diesem Sinne schützt der Grundsatz der Chancengleichheit in Verbindung mit der Gewährleistung der Parteienfreiheit aus Art. 21 GG die Parteien nicht nur vor tatsächlichen oder rechtlichen Ungleichbehandlungen durch staatliche Organe, sondern auch vor Verfälschungen des Parteienwettbewerbs durch solche staatlichen Einwirkungen, die bei rein formaler Betrachtungsweise unterschiedslos alle Parteien betreffen.<sup>47</sup>

Genau um eine solche mittelbare Verzerrung des Wettbewerbs würde es sich jedoch handeln, wenn Informationen der Parteien Dritten selektiv zugänglich gemacht und so als Mittel im politischen Wettbewerb genutzt werden könnten. Damit würde der Staat nämlich die Voraussetzungen für eine selektive und damit möglicherweise verzerrende Nutzung von Informationen im Parteienwettbewerb schaffen. Insofern ist es etwa zulässig, wenn auf gesetzlicher Grundlage durch die öffentliche Hand zutreffende,

<sup>42</sup> BVerfGE 111, 382 (409); BVerfG, NVwZ 2002, 467; NJW 2002, 2227 (2227); Grimm, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 14 Rn. 33; Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 30; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 107.

<sup>43</sup> BVerfGE 65, 1 (43).

<sup>44</sup> BVerfGE 105, 197 (229).

<sup>45</sup> Shirvani, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 411; Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 32; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 107; Jülich, Chancengleichheit der Parteien, 1967, S. 72; Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 119; VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (736 f.); a.A. Gusy, in: Stein/Denninger/Hoffmann-Riem (Hrsg.), AK-GG, 2001, Art. 21 Rn. 84.

<sup>46</sup> Morlok, NVwZ 2005, 157 (159); VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (736).

<sup>47</sup> VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (736).

sachliche Informationen über alle Parteien veröffentlicht werden.<sup>48</sup> Genau eine solche, alle Parteien gleichermaßen betreffende Publizität würde durch eine Anwendung des § 1 Abs. 1 IFG auf die beim Bundestagspräsidenten über politische Parteien vorhandenen Informationen aber gerade nicht hergestellt. Vielmehr läge es allein im Belieben der Anspruchsteller, über welche Parteien sie Informationen abfragten und in welchem Umfang und welcher Weise sie diese Daten der Öffentlichkeit zugänglich machten. Damit würde durch staatliches Handeln eine Verzerrung des Parteienwettbewerbs ermöglicht, die in dieser Form ohne nähere gesetzliche Ausgestaltung mit Art. 21 Abs. 1 GG nicht vereinbar wäre.

Insofern lassen sich auf den politischen Wettbewerb der Parteien dieselben Maßstäbe übertragen, die für den wirtschaftlichen Wettbewerb gelten und aufgrund derer ein unmittelbar aus Art. 12 GG ableitbarer Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anerkannt wird.<sup>49</sup> Durch die – auch mittelbare – Offenlegung von solchen Informationen kann die Ausschließlichkeit der Nutzung des betroffenen Wissens für den eigenen Erwerb im Rahmen beruflicher Betätigung am Markt beeinträchtigt werden, so dass bei einer staatlichen Maßnahme, die auf eine solche Offenlegung gerichtet ist, der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berührt ist.<sup>50</sup> Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden dabei alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.<sup>51</sup>

Gleiches muss auch für den politischen Wettbewerb unter den Parteien gelten, der zwar nicht nach denselben Regeln wie ein Wirtschaftswettbewerb ausgetragen wird, im Hinblick auf den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien sowie das demokratische Gebot der Willensbildung von unten nach oben jedoch sogar noch strengeren Regeln unterliegen muss. Dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 6 S. 2 IFG ausdrücklich anerkannt wird, eine entsprechende Regelung für „politische Be-

triebs- und Geschäftsgeheimnisse“ der Parteien im Gesetz fehlt, kann insofern nur dahin gedeutet werden, dass die §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen zum IFG zu verstehen sind, so dass ein Konflikt der Geheimhaltungsinteressen der Parteien mit dem Informationszugangsanspruch aus § 1 Abs. 1 IFG, der gesetzlich auszutarieren wäre, von vorneherein nicht entstehen kann.

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

Neben der Berücksichtigung von Art. 21 GG gebietet auch eine verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG, die §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen gegenüber § 1 Abs. 1 IFG im Hinblick auf Informationen über politische Parteien anzusehen. Dieses Recht ist auch im vorliegenden Kontext relevant, da sich auch Parteien auf Grundrechte berufen können. Sie sind Träger aller Grundrechte, die gemäß Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind.<sup>52</sup>

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet wird, schützt die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.<sup>53</sup> Abwehrrechtlich folgt daraus der grundrechtliche Schutz des Einzelnen vor der unbegrenzten Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten.<sup>54</sup>

Werden Informationen über eine Person, die außerhalb der öffentlichen Verwaltung steht, über das IFG Dritten zugänglich gemacht, liegt darin ein Eingriff in dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das IFG trägt diesem Konflikt mit dem Ziel der einfachgesetzlichen Informationszugangsfreiheit Rechnung, indem es in § 5 besondere Regelungen über den Schutz personenbezogener Daten trifft. § 5 Abs. 1 S. 1 IFG bestimmt insofern, dass Zugang zu

<sup>48</sup> VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (737).

<sup>49</sup> BVerfG, JZ 2015, 84 (91); BVerfG, NVwZ 2011, 94 (103 f.); OVG Münster, NVwZ 2009, 1510 (1512); Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 Rn. 8; Breuer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 172 Rn. 38; Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (578).

<sup>50</sup> BVerfG, NVwZ 2006, 1041 (1042); BVerfG, NVwZ 2011, 94 (103 f.).

<sup>51</sup> BVerfG, NVwZ 2011, 94 (103 f.).

<sup>52</sup> BVerfGE 121, 30 (56); 84, 290 (299); Grimm, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 14 Rn. 30; Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 45; Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: 01/2012, Art. 21 Rn. 186; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 34, 144.

<sup>53</sup> BVerfGE 65, 1 (43); 78, 77 (84 ff.); Simitis, NJW 1984, 398 (399); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 2 I Rn. 79; Jarass, in: Erichsen/Kollhoser/Welp (Hrsg.), Recht der Persönlichkeit, 1996, S. 89 (94); Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 2 I Rn. 38.

<sup>54</sup> BVerfGE 65, 1 (43); 67, 100 (143); 77, 1 (46).

personenbezogenen Daten nur gewährt werden darf, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. In Übereinstimmung mit der Legaldefinition im Bundes-Datenschutzgesetz werden unter personenbezogenen Daten hier jedoch nur Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person verstanden.<sup>55</sup> Daten von juristischen Personen oder sonstigen Personenvereinigungen, wie etwa auch Parteien, fallen daher nicht unter den besonderen Schutz des § 5 IFG.<sup>56</sup>

Auch wenn das einfache Recht an dieser Stelle eine Einschränkung vornimmt, ist der persönliche Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung jedoch nicht auf natürliche Personen beschränkt. Zwar können sich juristische Personen nicht gem. Art. 19 Abs. 3 GG auf die in Art. 1 Abs. 1 GG verankerte Menschenwürde berufen, da diese ihrem Wesen nach gerade ausschließlich auf natürliche Personen anwendbar ist. Da die Menschenwürdegarantie jedoch den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht originär eröffnet, sondern allein im Sinne einer „Interpretationsrichtlinie“ schutzbereichsverstärkend wirkt,<sup>57</sup> bleibt insofern die Möglichkeit, ein allein auf Art. 2 Abs. 1 GG gestütztes Recht auf informationelle Selbstbestimmung unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische Personen anzuwenden. Zu Recht hat insofern das Bundesverfassungsgericht<sup>58</sup> unter weitestgehender Zustimmung in der Literatur<sup>59</sup> festgestellt, dass eine solche Übertragung dem Wesen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entspricht. Staatliche informationelle Maßnahmen können insofern Gefährdungen oder Verletzungen der grundrechtlich geschützten Freiheit auch bei

juristischen Personen herbeiführen und einschüchternd auf die Ausübung von Grundrechten wirken, so dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – unter Berücksichtigung der spezifischen Schutzinteressen der jeweils betroffenen juristischen Personen und damit im Einzelfall nötiger Abstufungen des Schutzniveaus – auch auf diese anwendbar ist.<sup>60</sup>

Wenn aber das Recht auf informationelle Selbstbestimmung allgemein auf juristische Personen Anwendung findet, so kann für politische Parteien nichts anderes gelten. Da das IFG jedoch keinerlei Vorschriften über die Berücksichtigung dieses Grundrechts der politischen Parteien enthält, sondern Daten juristischer Personen allein in § 6 S. 2 IFG für wirtschaftlich tätige juristische Personen schützt, kann daraus wiederum nur folgen, dass ein entsprechender Konflikt mit den Grundrechten der Parteien hier schon deshalb nicht entstehen kann, weil das IFG auf den Zugang zu Informationen über die politischen Parteien, die beim Bundestagspräsidenten vorhanden sind, keine Anwendung findet. Denn auch wenn der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht absolut ist und es verfassungsrechtlich zulässig sein kann, der Öffentlichkeit weitergehenden Zugang zu Daten der Parteien zu verschaffen, als dies in den §§ 23 ff. PartG zur Zeit vorgesehen ist, bedürfte es dafür jedenfalls einer gesetzgeberischen Entscheidung, die in Grundzügen einen Ausgleich zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den Grundrechten der Parteien vornimmt.<sup>61</sup> Ohne entsprechende gesetzgeberische Entscheidung muss es somit bei den spezifischen Transparenzregeln der §§ 23 ff. PartG bleiben, die insofern als abschließend zu verstehen sind.

#### 4. Zwischenergebnis

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

<sup>55</sup> BVerwG NVwZ 2015, 669 (670); OVG Berlin, NVwZ-RR 2015, 126 (128); *Debus*, NJW 2015, 981 (982); *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 22 f.; *Rossi*, IFG, 2006, § 5 Rn. 7.

<sup>56</sup> *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 23.

<sup>57</sup> *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 2 Rn. 63; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 2 I Rn. 69; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 2 Abs. 1 Rn. 15.

<sup>58</sup> BVerfGE 118, 168 (202 ff.).

<sup>59</sup> *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 2 I Rn. 86, Art. 19 III Rn. 38; *Wollenschläger*, VerwArch 102 (2011), 20 (45 f.); *Lorenz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 6/2012, Art. 2 Abs. 1 Rn. 385; *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 199 Rn. 86; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 19 Rn. 70.

<sup>60</sup> BVerfGE 118, 168 (203 f.); unter Verweis auf BVerfGE 113, 29 (46).

<sup>61</sup> Vgl. zur Bedeutung des Gesetzesvorbehalts für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch BVerfG, NJW 2015, 1506 (1508 f.).

## V. Ausblick

Trotz der verfassungsrechtlichen Offenlegungspflichten aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG bleibt die Transparenz auch des finanziellen Innenlebens der Parteien bisher begrenzt. Die bisherige einfachgesetzliche Ausgestaltung im Parteiengesetz lässt zahlreiche Lücken, die in jüngerer Zeit etwa (erneut) unter dem Stichwort des Parteiensponsorings<sup>62</sup> oder aber im Hinblick auf die wirtschaftliche Betätigung mittels externer juristischer Personen problematisiert wurden.<sup>63</sup> Informationsansprüche nach dem IFG sind jedoch nicht geeignet, diese Defizite zu beheben. Nach der geltenden Rechtslage besteht insofern kein Anspruch auf die Herausgabe von Informationen über Parteien, die beim Bundestagspräsidenten im Rahmen seiner parteibezogenen Verwaltungstätigkeit anfallen. Selbst wenn ein solcher Informationsanspruch bestünde, würde er ohnehin auch nur solche Vorgänge betreffen, die ohnehin vom Bundestagspräsidenten geprüft werden und später jedenfalls in groben Zügen auch an die Öffentlichkeit berichtet werden. Wollte man die bestehenden Transparenzdefizite beheben, müsste insofern am Parteiengesetz selbst angesetzt werden, um überhaupt die Berichts- und Transparenzpflichten der Parteien der geänderten Wirklichkeit ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Unternehmungen anzupassen.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Vgl. dazu schon die verschiedenen Beiträge in Morlok/v. Alemann/Streit (Hrsg.), *Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?*, 2006.

<sup>63</sup> Vgl. nur den Bericht des Bundestagspräsidenten über die Rechenschaftsberichte der Parteien 2012 bis 2014, BT-Drs. 18/10710, S. 47 ff.

<sup>64</sup> So auch die rechtspolitischen Empfehlungen des Bundestagspräsidenten, BT-Drs. 18/10710, S. 116 ff.