

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht, Umweltinformationsrecht und
Recht der Weiterverwendung von Informationen öffentli-
cher Stellen

Rechtsquelle/n:

IFG	§ 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3
PartG	§§ 23 und 23a
GG	Art. 21 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 5, Art. 40

Titelzeile:

Vorrang der Transparenzregelungen des Parteiengesetzes vor dem Informationsfrei-
heitsgesetz

Stichworte:

Informationszugangsanspruch; Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Informatio-
nen; Vorrang des Fachrechts; Rechenschaftslegung der politischen Parteien; Veröf-
fentlichungs- und Berichtspflichten des Präsidenten des Deutschen Bundestags.

Leitsätze:

1. § 1 Abs. 3 IFG setzt nicht voraus, dass eine dem Informationsfreiheitsgesetz vorge-
hende fachgesetzliche Rechtsvorschrift über den Zugang zu amtlichen Informationen
dem Einzelnen einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationszugangs-
anspruch verleiht.

2. Die Vorschriften des Parteiengesetzes über die Veröffentlichungs- und Berichts-
pflichten des Präsidenten des Deutschen Bundestags zur Rechenschaftslegung der
Parteien und der Entwicklung der Parteienfinanzen schließen einen hierauf bezoge-
nen Informationszugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz aus.

Urteil des 10. Senats vom 17. Juni 2020 - BVerwG 10 C 16.19

- I. VG Berlin vom 26. Januar 2017
Az: VG 2 K 69.16
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 26. April 2018
Az: OVG 12 B 6.17





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 16.19
OVG 12 B 6.17

Verkündet
am 17. Juni 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 17. Juni 2020
durch
den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer,
Dr. Günther und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 26. April 2018 und des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Januar 2017 werden geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein eingetragener Verein, der nach seiner Satzung das demokratische Gemeinwesen durch mehr Transparenz fördern will, begehrt vom Präsidenten des Deutschen Bundestags Zugang zu "Korrespondenzen, Vermerken, Notizen, Dienstanweisungen etc." im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten 2013 der bei Antragstellung im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sowie mit im Jahr 2013 an diese Parteien geleisteten Spenden.
- 2 Die Beklagte lehnte den Antrag ab. Auf die nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht die Beklagte zur Gewährung des beantragten Informationszugangs unter Schwärzung enthaltener Namen, Anschriften und Telekommunikationsdaten natürlicher Personen verpflichtet. Die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen. Das Informationsfreiheitsgesetz sei anwendbar. Regelungen des

Parteiengesetzes über die Rechenschaftslegung der Parteien gingen diesem nicht im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG vor. Es fehle an einem identischen sachlichen Regelungsgehalt. Dies setze voraus, dass die Vorschriften des Parteiengesetzes ein subjektives Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen vermittelten, woran es fehle. Dem Informationszugangsanspruch entgegenstehende Ausschlussgründe habe die Beklagte nicht geltend gemacht.

3 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.

4 Die Beklagte beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 26. April 2018 und des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Januar 2017 zu ändern und die Klage abzuweisen.

5 Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

6 Er verteidigt das angegriffene Urteil.

II

7 Die Revision ist zulässig und begründet.

8 Das Urteil verstößt gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Ein Anspruch des Klägers auf Zugang zu amtlichen Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG besteht nicht, weil die Vorschriften des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz - PartG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2018

(BGBl. I S. 1116), über die Veröffentlichungs- und Berichtspflichten des Präsidenten des Deutschen Bundestags zur Rechenschaftslegung der Parteien und der Entwicklung der Parteienfinanzen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen darstellen, die dem Informationsfreiheitsgesetz gemäß § 1 Abs. 3 IFG vorgehen.

- 9 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.
- 10 1. 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.
- 11 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).
- 12 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.

- 13 Der Senat setzt sich damit nicht in Widerspruch zur bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dies gilt namentlich für diejenigen Entscheidungen, in denen die Frage des Vorrangs fachgesetzlicher Informationszugangsregelungen gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz zu beantworten war, die ebenfalls subjektiv-rechtlich ausgeformt waren und bei denen die Tatbestandsmäßigkeit objektiv-rechtlicher Transparenzvorschriften demzufolge keine Rolle gespielt hat (vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 45 f. und vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - BVerwGE 159, 194 Rn. 19). Im Gegenteil hat das Bundesverwaltungsgericht bereits zum Ausdruck gebracht, dass bei der Anwendung des § 1 Abs. 3 IFG nicht grundsätzlich zwischen objektiv-rechtlichen Transparenzvorschriften und subjektiv-rechtlichen Informationszugangsansprüchen unterschieden werden muss (BVerwG, Urteil vom 10. April 2019 - 7 C 22.18 - Buchholz 404 IFG Nr. 32 Rn. 13).
- 14 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.

- 15 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 berichtete 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).
- 16 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.

- 17 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.
- 18 2. Die Vorschriften der §§ 23 ff. PartG regeln die Materie auch abschließend.
- 19 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.).
- 20 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 ih-

res 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 Nicht-öffentlichen 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).

- 21 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.

- 22 Angesichts alles dessen bedarf keiner Entscheidung mehr, ob dasselbe sich auch aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4, Abs. 5 GG ergibt, nämlich ob Art. 21 Abs. 1 Satz 4, Abs. 5 GG zu entnehmen ist, dass gerade und nur das durch Art. 21 Abs. 5 GG vorgesehene Parteiengesetz (oder das spezifische Parteienrecht in einem materiellen Sinne) die in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vorgeschriebenen Publizitätspflichten der Parteien zu regeln hat und dass diese parteispezifischen Regelungen nicht durch sonstiges allgemeines Gesetzesrecht unterlaufen werden dürfen.
- 23 Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Eine sonstige Rechtsgrundlage für den vom Kläger geltend gemachten Informationszugangsanspruch ist nicht ersichtlich.
- 24 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein