



**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

**OVG 12 B 7.17
VG 2 K 292.16 Berlin**

Verkündet am 26. April 2018
Graper, Justizsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache
des Parlamentwatch e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Mittelweg 12, 20148 Hamburg,

Klägers und Berufungsbeklagten,

bevollmächtigt:
Rechtsanwältin Katja Pink,
Hohenzollerndamm 7, 10717 Berlin,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch den Deutschen Bundestag,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Beklagte und Berufungsklägerin,

hat der 12. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 26. April 2018 durch die Vorsitzende Richterin am Obergerverwaltungsgericht Plückelmann, die Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Raabe und Böcker sowie die ehrenamtliche Richterin Schöffler und den ehrenamtlichen Richter Spangenberg für Recht erkannt:

Die Berufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger, ein eingetragener Verein, der nach seiner Satzung das demokratische Gemeinwesen durch mehr Transparenz fördern will, begehrt Zugang zu amtlichen Informationen des Deutschen Bundestages im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der politischen Parteien.

Mit E-Mail vom 7. Dezember 2015 beantragte der Kläger beim Deutschen Bundestag unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) die Übersendung sämtlicher Korrespondenzen, Vermerke, Notizen, Dienstanweisungen etc., die im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten und Parteispenden der Parteien CDU, CSU, SPD, Grüne, Linke, FDP und AfD für das Jahr 2014 stehen. Mit der Schwärzung personenbezogener Daten erklärte er sich einverstanden.

Der Deutsche Bundestag lehnte den Antrag mit Bescheid vom 1. Februar 2016 mit der Begründung ab, das Informationsfreiheitsgesetz sei wegen der vorrangigen Regelungen des Parteiengesetzes nicht anwendbar. Für den Zugang zu amtlichen Informationen im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten der Parteien enthalte das Parteiengesetz bereichsspezifische und abschließende Regelungen. Unabhängig davon bestehe nach dem Informationsfreiheitsgesetz lediglich ein Anspruch auf Zugang zu tatsächlich vorhandenen amtlichen Informationen. Da die

vom Antrag betroffenen Parteien regelmäßig plausible, von Wirtschaftsprüfern testierte Rechenschaftsberichte erstellten, fielen bei der Plausibilitätsprüfung in der Bundestagsverwaltung weder gesonderte Korrespondenz noch Problemvermerke an.

Mit seinem Widerspruch machte der Kläger geltend, dass das Parteiengesetz keine Sperrwirkung entfalte und sein Antrag nicht nur Unterlagen im Zusammenhang mit einer Plausibilitätsprüfung betreffe. Zudem modifizierte er seinen Antrag und begehrte Zugang zu sämtlichen bis zum 4. Februar 2016 vorliegenden Unterlagen. Mit Widerspruchsbescheid vom 4. Juli 2016 wies der Deutsche Bundestag den Widerspruch zurück. Gemäß § 1 Abs. 3 IFG gingen Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen in anderen Rechtsvorschriften dem Informationsfreiheitsgesetz vor. Die gewünschten Informationen seien daher nicht vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst. Mit den im Parteiengesetz geregelten Veröffentlichungspflichten habe der Gesetzgeber eine abschließende Abwägung zwischen dem Transparenzinteresse der Allgemeinheit und dem Recht der Parteien auf Wahrung der Vertraulichkeit getroffen. Abgesehen von den nach dem Parteiengesetz zu veröffentlichenden Informationen hätten Parteien und auch Dritte Anspruch auf Vertraulichkeit und Datenschutz. Im Rahmen der Rechnungslegung der Parteien komme der Bundestagsverwaltung im Übrigen neben der Prüffunktion auch eine Beratungsfunktion zu. Die Parteien sollten jederzeit zum Umfang ihrer Verpflichtungen um Rat fragen können, ohne befürchten zu müssen, dass entsprechender Schriftverkehr Dritten zugänglich gemacht werde.

Das Verwaltungsgericht Berlin hat der dagegen erhobenen Klage im Wege schriftlicher Entscheidung vom 26. Januar 2017, den Beteiligten zugestellt am 7. Februar 2017, in vollem Umfang stattgegeben und die Beklagte unter Aufhebung der angefochtenen Bescheide verpflichtet, dem Kläger Zugang zu gewähren zu den beim Deutschen Bundestag - Verwaltung - vorhandenen Korrespondenzen, Vermerken, Notizen, Dienstanweisungen oder sonstigen amtlichen Aufzeichnungen, die im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten 2014 sowie den Parteispenden 2014 der Parteien CDU, CSU, SPD, Grüne, Linke, FDP und AfD stehen und bis zum 4. Februar 2016 gefertigt wurden, einschließlich der Rechenschaftsberichtsakten für das Jahr 2014, ohne die Namen, Anschriften und Telekommunikationsdaten natürlicher Personen. Dem Kläger stehe nach § 1 Abs. 1 IFG ein

Anspruch auf den begehrten Informationszugang zu. Der Anwendungsbereich des Gesetzes werde nicht durch das Parteiengesetz verdrängt. Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gingen nach § 1 Abs. 3 IFG nur dann dem Informationsfreiheitsgesetz vor, wenn sie einen identischen sachlichen Regelungsgegenstand aufwiesen und als abschließend zu verstehen seien. Die Vorschriften über die Rechenschaftslegung der Parteien im Fünften Abschnitt des Parteiengesetzes (§§ 23 ff. PartG) hätten keinen mit dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand.

Das Informationsfreiheitsgesetz betreffe unmittelbar nur die öffentliche Verwaltung und deren Handeln. Es verfolge das Ziel, die Transparenz der Verwaltung und des Verwaltungshandelns zu verbessern und so die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern. Seiner Zielsetzung entsprechend gewähre es dem Einzelnen ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen, die bei einer Behörde vorlägen. Dies sei bei den Vorschriften des Parteiengesetzes nicht der Fall. Die in § 23 PartG geregelten Berichts- und Veröffentlichungspflichten beträfen allein die verpflichtende Unterrichtung des Bundestages und der Öffentlichkeit über Einzelheiten der Parteifinzen. Sie vermittelten dem Bürger kein subjektives Recht auf Zugang zu den bei der Bundestagsverwaltung vorliegenden Informationen über die Rechnungslegung der Parteien. Im Einzelfall könnten zwar auch Vorschriften, die eine Behörde zur Veröffentlichung von amtlichen Informationen verpflichteten, als vorrangige Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG angesehen werden. Die Transparenzvorschriften des Parteiengesetzes hätten jedoch eine andere Zielsetzung als das Informationsfreiheitsgesetz. Sie beträfen ihrem Regelungsbereich nach die antragsunabhängige Pflicht zur Offenlegung der finanziellen Aufstellung der Parteien, die nach dem Grundgesetz über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben müssten. Es gehe mithin um die verfassungsunmittelbare Pflicht der Parteien, ihre Finanzen offenzulegen, die einfachgesetzlich ausgestaltet werde. Das im Grundgesetz verankerte Transparenzgebot diene der Unterrichtung der Wähler über etwaige Verflechtungen von politischen und wirtschaftlichen Interessen, der Sicherung der inneren Ordnung der Parteien gegen undemokratische Einflüsse und der Wahrung der Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb.

Eine das Informationsfreiheitsgesetz zumindest partiell verdrängende Regelung enthalte auch § 23a Abs. 7 PartG nicht. Soweit danach im Rahmen des Prüfungsverfahrens gewonnene Erkenntnisse, die nicht die Rechnungslegung der Parteien selbst betreffen, nicht veröffentlicht oder anderen staatlichen Stellen zugeleitet werden dürften und vom Bundestagspräsidenten nach Beendigung der Prüfung unverzüglich zu vernichten seien, handele es sich nicht um eine (abweichende) Regelung zum Informationszugang. Vielmehr stelle die Vorschrift einen Ausschlussgrund im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG dar, der jegliche Veröffentlichung und Weitergabe und damit auch den Informationszugang zu sog. Zufallsfunden ausschließe.

Der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes stehe schließlich nicht entgegen, dass es keine expliziten Regelungen über den Schutz von Geheimnissen der politischen Parteien zur Wahrung eines fairen politischen Wettbewerbs enthalte. Aus dieser rechtlichen Bestandsaufnahme folge entgegen der Auffassung der Beklagten nicht, dass die Vorschriften des Parteiengesetzes mit Blick auf die Gewährleistungen des Art. 21 Abs. 1 GG und das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Wege der verfassungskonformen Auslegung jedenfalls so lange als vorrangige Spezialregelung anzusehen seien, wie es an entsprechenden gesetzlich geregelten Ausschlussgründen fehle. Dabei könne dahinstehen, ob das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auf Parteien ohne weiteres anwendbar sei. Denn Konsequenz des im Einzelfall gebotenen Schutzes der Parteien vor einer Preisgabe sensibler Daten sei nicht die Beantwortung der Frage der Spezialität im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG in eine bestimmte Richtung. Vielmehr sei bei schutzwürdigen Fallkonstellationen, die angesichts der bereits verfassungsrechtlich verankerten Transparenzpflicht wohl eher die Ausnahme darstellten, das Informationsfreiheitsgesetz selbst verfassungskonform auszulegen, soweit sich nicht bereits über eine unmittelbare Anwendung der Ausschlussgründe in §§ 5 und 6 IFG verfassungskonforme Ergebnisse zum Schutz sensibler Daten erzielen ließen.

Soweit der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes danach eröffnet sei, seien die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG erfüllt. Der Kläger sei als eingetragener Verein anspruchsberechtigt, der Deutsche Bundestag sei auskunftspflichtige Behörde, da er in Bezug auf die begehrten In-

formationen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Dem Informationszugang entgegenstehende Ausschlussgründe seien von der Beklagten nicht geltend gemacht worden.

Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Beklagten, zu deren Begründung sie unter Bezugnahme auf ein von ihr eingeholtes, bereits erstinstanzlich eingereichtes Rechtsgutachten vorträgt, dass der Kläger keinen Anspruch auf den begehrten Informationszugang habe. 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 beträfen. 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 diene. 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 politi-

scher 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.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Januar 2017, den Beteiligten zugestellt am 7. Februar 2017, zu ändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das erstinstanzliche Urteil. 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.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte und den von der Beklagten eingereichten Verwaltungsvorgang Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung der Beklagten ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Die angefochtenen Bescheide sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten; dem Kläger steht ein Anspruch auf Informationszugang zu (§ 113 Abs. 5 VwGO).

1. Der vom Kläger geltend gemachte Informationsanspruch fällt in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes. Die Vorschriften über die Rechenschaftslegung der politischen Parteien im Fünften Abschnitt des Parteiengesetzes (§§ 23 ff. PartG) sind keine vorrangigen Spezialregelungen, die dem Informationsfreiheitsgesetz vorgehen und Sperrwirkung entfalten.

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).

Nach den zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts fehlt es vorliegend bereits an der erstgenannten Voraussetzung. 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 verfassungsrecht-

lich 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 Parteifinanzen 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.

Ob die - nicht näher begründete - Annahme des Verwaltungsgerichts zutrifft, dass auch Transparenzvorschriften, die eine Behörde zur Veröffentlichung von amtlichen Informationen verpflichten, im Einzelfall als Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG angesehen werden können, kann danach dahinstehen (vgl. zu Veröffentlichungspflichten nach dem E-Government-Gesetz ablehnend die Begründung

des Gesetzentwurfs zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 17/11473 S. 35; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 360 sowie Rn. 368 zu Veröffentlichungspflichten im Sozialrecht). Ein solcher Einzelfall liegt hier nicht vor. 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 höchstgerichtlichen, 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 Einwand, der Gesetzgeber habe im Parteiengesetz einen abschließenden Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen der Öffentlichkeit an Transparenz und dem Recht der Parteien auf informationelle Selbstbestimmung und faire und chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb vorgenommen, rechtfertigt keine andere Beurteilung. 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 parteirechtlichen 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, BT-Drs. 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.

Eine das Informationsfreiheitsgesetz verdrängende spezialgesetzliche Zugangsregelung im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG ist auch mit den weiteren Einwänden der Beklagten nicht dargetan. 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 Beispielsfällen 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.

Inwieweit sich das Verwaltungsgericht mit dem angefochtenen Urteil in Widerspruch zu seiner eigenen Rechtsprechung gesetzt hat, kann dahinstehen. Die angeführte (Einzelrichter-)Entscheidung aus dem Jahre 2008 zum Abgeordnetenrecht (VG Berlin, Urteil vom 17. September 2008 - VG 2 A 55.07 - BeckRS 2014, 58612; ablehnend Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 362) steht jedenfalls den zutreffenden erstinstanzlichen Ausführungen im vorliegenden Verfahren nicht entgegen.

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 zugäng-

lich. 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.

2. Soweit der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes danach eröffnet ist, steht dem Kläger nach § 1 Abs. 1 IFG ein Anspruch auf den begehrten Informationszugang zu.

Der Kläger ist als eingetragener Verein anspruchsberechtigt, da § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auch juristische Personen des Privatrechts erfasst (BT-Drs. 15/4493 S. 7). Der Präsident des Deutschen Bundestages ist auskunftspflichtige Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG, da er in Bezug auf die begehrten Informationen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Der geltend gemachte Anspruch betrifft amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG.

Dem Informationszugang entgegenstehende Ausschlussgründe hat die Beklagte auch im Berufungsverfahren nicht geltend gemacht. Damit scheidet auch eine Abweichung von der vom Kläger beantragten Art des Informationszugangs aus (§ 1 Abs. 2 Satz 2 IFG). Entgegen den Erwägungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung ist für eine einschränkende Auslegung des § 1 Abs. 2 IFG dergestalt, dass zum Schutz der politischen Parteien anstelle der Gewährung von Akteneinsicht nur die Erteilung von Auskunft über den Akteninhalt in Betracht kommt, kein Raum. Eine derartige typisierende Betrachtung begegnet nach Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes durchgreifenden Bedenken. Ob ein wichtiger Grund im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG vorliegt, der die informationspflichtige Stelle zur Wahl einer anderen als der begehrten Art des Informationszugangs ermächtigt, bedarf der Darlegung im jeweiligen konkreten Einzelfall. Daran fehlt es vorliegend; dass die hier in Rede stehenden Informationen materiell schutzbedürftig sind, hat die Beklagte nicht dargetan.

Soweit sich der Kläger in seinem Antrag mit der Schwärzung personenbezogener Daten einverstanden erklärt hat, ist dem im Tenor des angefochtenen Urteils durch den Zusatz „ohne die Namen, Anschriften und Telekommunikationsdaten natürlicher Personen“ ausreichend Rechnung getragen worden.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 der Zivilprozessordnung.

Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach vom 24. November 2017 (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung - ERVV, BGBl. I S. 3803) versehen mit einer qualifizierten elektronischen Signatur oder signiert über einen sicheren Übermittlungsweg bei der elektronischen Poststelle des Gerichts einzu legen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder bei der dortigen elektronischen Poststelle als elektronisches Dokument in der bezeichneten Weise eingelegt wird. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Als Bevollmächtig-

te sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht auftreten, dem sie angehören.

Plückelmann

Böcker

Dr. Raabe

Beglaubigt



Graper

Justizsekretärin



