
Datum: 26.10.2011
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 8. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 8 A 2593/10
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2011:1026.8A2593.10.00

Tenor:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 30. September 2010 geändert.

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides des Bundesrechnungshofs vom 16. Oktober 2008 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 15. Januar 2009 verpflichtet, dem Kläger Kopien der jeweils abschließenden Prüfungsniederschrift (einschließlich Prüfungsvermerk und Übersendungsschreiben) von der jeweils letzten Prüfung folgender Organisationen

G. -F. -Stiftung

L. -B. -Stiftung

I. -T. -Stiftung

I1. -C. -Stiftung

L1. Zentralstelle für Entwicklung

F1. Zentralstelle für Entwicklung

zu übersenden, soweit nicht im Einzelfall Ausschlussgründe nach § 3 Nr. 4, § 5 oder § 6 IFG entgegenstehen.

Die Beklagte trägt die Kosten des erst- und zweitinstanzlichen Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

<u>Tatbestand:</u>	1
Der Kläger ist Wirtschaftsjournalist. Mit Schreiben vom 2. September 2008 beantragte er beim Bundesrechnungshof, ihm jeweils eine Kopie des Ergebnisberichts einschließlich eventueller Beanstandungen von der jeweils letzten Prüfung u.a. folgender Organisationen zu übersenden:	2
- G. -F. -Stiftung	3
- L. -B. -Stiftung	4
- I. -T. -Stiftung	5
- I1. -C. -Stiftung	6
- L1. Zentralstelle für Entwicklung	7
- F1. Zentralstelle für Entwicklung	8
Die genannten Organisationen erhalten aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Zuwendungen für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben.	9
Mit Bescheid vom 16. Oktober 2008 lehnte der Bundesrechnungshof den Antrag des Klägers unter Hinweis auf den Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1e IFG ab. Den hiergegen erhobenen Widerspruch des Klägers wies der Bundesrechnungshof mit Widerspruchsbescheid vom 15. Januar 2009 zurück. Zur Begründung führte er aus: Im Bereich der Kirchen und der G. -F. -Stiftung seien laufende Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen; dem Informationsbegehren könne daher nach § 4 Abs. 1 IFG nicht entsprochen werden. Der Kläger habe auch keinen Anspruch auf Herausgabe der Prüfungserkenntnisse aus den bereits abgeschlossenen Verfahren, weil das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle im Sinne des § 3 Nr. 1e IFG haben könne. Der Bundesrechnungshof sei bei seinen Prüfungen auf die Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen angewiesen, da sonst die Ermittlung der prüfungsrelevanten Sachverhalte wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht werde; die Bereitschaft der geprüften Stellen zur Zusammenarbeit werde sich wesentlich verringern, wenn sie sich nicht mehr auf die Vertraulichkeit der Prüfungsergebnisse verlassen könnten.	10
Der Kläger hat am 9. Februar 2009 Klage erhoben. Er ist der Auffassung, dass das IFG auf den Bundesrechnungshof anwendbar sei. Der Bundesrechnungshof unterfalle als oberste Bundesbehörde dem Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Er nehme auch bei der Überprüfung von Zuwendungsempfängern nicht etwa richterliche Aufgaben, sondern	11

öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahr. Bei einem anderen Verständnis laufe § 3 Nr. 1e IFG weitgehend leer. Der Anspruch auf Informationszugang sei auch nicht durch § 3 Nr. 1e IFG ausgeschlossen. Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle seien nicht betroffen, da das Subventionswesen keine finanzwirtschaftliche Aktivität der öffentlichen Hand darstelle. Darüber hinaus sei der Ausnahmetatbestand grundsätzlich eng auszulegen; es obliege der Behörde darzulegen, aus welchen Gründen ausnahmsweise der Informationszugang zu verwehren sei. Der Verweis des Bundesrechnungshofs auf die angebliche Vertraulichkeit der Informationen genüge diesen Anforderungen nicht, da damit keine konkrete Möglichkeit der Beeinträchtigung des Schutzgutes dargelegt werde. Im Übrigen sei es auch inhaltlich falsch, dass der Bundesrechnungshof auf die Mitwirkung der Zuwendungsempfänger angewiesen sei. Diese seien vielmehr verpflichtet, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nachzuweisen; würden die Nachweise nicht erbracht, so dürften Zuwendungen nicht erneut bewilligt bzw. könnten erbrachte Zuwendungen zurückgefordert werden. Ein besonderer Schutz der Vertraulichkeit der Informationen sei nicht anzuerkennen. Weder sei dieser gesetzlich geregelt noch ergebe er sich aus vertraglichen Vereinbarungen. Auch sonstige Gründe stünden dem Informationsanspruch nicht entgegen. Laufende Prüfungsverfahren hinderten nicht daran, zumindest die vorangegangenen Prüfungsergebnisse zur Verfügung zu stellen; zudem seien die Prüfungsberichte in diesem Fall nach Abschluss des Prüfungsverfahrens zu übersenden. Das Alter der Prüfungsberichte allein sei nicht geeignet, ein unzutreffendes Bild in der Öffentlichkeit hervorzurufen, und stelle damit ebenfalls keinen Grund für die Verweigerung der Information dar. Soweit Teile der Informationen dem Schutz der §§ 5 und 6 IFG unterliegen sollten, habe die Beklagte zumindest denjenigen Teil der Informationen herauszugeben, der keine geheimhaltungsbedürftigen Daten enthalte. Der Anspruch auf Informationszugang werde schließlich auch nicht durch das Pressegesetz NRW verdrängt, da dieses keine bereichsspezifische Sonderregelung darstelle. Im Gegenteil könne der geltend gemachte Anspruch zusätzlich auf § 4 Abs. 1 Pressegesetz NRW gestützt werden.

Der Kläger hat beantragt,

12

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundesrechnungshofs vom 16. Oktober 2008 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 15. Januar 2009 zu verpflichten, ihm Kopien der jeweils letzten Prüfungsniederschrift einschließlich etwaiger Beanstandungen von der jeweils letzten Prüfung folgender Organisationen

G.	-F.	-Stiftung	14
L.	-B.	-Stiftung	15
I.	-T.	-Stiftung	16
I1.	-C.	-Stiftung	17
L1.		Zentralstelle für Entwicklung	18
F1.		Zentralstelle für Entwicklung	19

zu übersenden, soweit nicht im Einzelfall Ausschlussgründe nach § 3 Nr. 1 Buchstabe a, § 5 oder § 6 IFG entgegenstehen.

Die Beklagte hat beantragt,

21

die Klage abzuweisen.

22

Zur Begründung hat sie vorgetragen, der Bundesrechnungshof sei keine Behörde im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes, weil er als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle eine verfassungsrechtliche Sonderstellung zwischen den Staatsgewalten einnehme. Sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, zu denen auch der Bundesrechnungshof zähle, seien nach dem IFG nur verpflichtet, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen; dies treffe auf den Bundesrechnungshof nur im Rahmen seiner eigenen Verwaltung durch die Präsidialabteilung zu, nicht aber, soweit er seine verfassungsrechtlichen Aufgaben in richterlicher Unabhängigkeit wahrnehme. § 3 Nr. 1e IFG laufe bei diesem Verständnis nicht leer, da die Vorschrift den Informationszugang über den Umweg der verwaltenden Präsidialabteilung verhindere. Unabhängig davon sei der Informationsanspruch durch § 3 Nr. 1e IFG ausgeschlossen. Dieser Ausnahmetatbestand schütze nach der Gesetzesbegründung gerade Informationen, die der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlange, also auch die vom Kläger begehrten Berichte. Die Zuwendungsgewährung durch das BMZ sei eine finanzwirtschaftliche Aktivität der öffentlichen Hand, die der externen Finanzkontrolle unterliege. Der Begriff der nachteiligen Auswirkungen sei weit zu verstehen; es genüge jeder in Betracht zu ziehende Nachteil. Die Herausgabe der vom Kläger begehrten Informationen könne derart nachteilige Auswirkungen haben. Die Zuwendungsempfänger unterlägen als staatsferne Einrichtungen der Prüfung durch den Bundesrechnungshof nur insoweit, als sie vom Bund Mittel erhielten; in den konkreten Prüfverfahren hätten sie alle erbetenen Informationen offengelegt und auch jenseits der Grenzen rechtlicher Verpflichtungen umfassende Angaben gemacht. Dem Bundesrechnungshof seien im Verlauf der Erhebungen Informationen zugänglich, die nicht für Dritte oder gar für die Öffentlichkeit bestimmt seien. Die Erhebungsstellen hätten darauf vertrauen können, dass die Informationen vertraulich behandelt würden. Bei künftigen Prüfungen werde der Zugang zu Informationen erheblich erschwert werden, wenn die Stellen eine Weitergabe an unbeteiligte Dritte und die Öffentlichkeit befürchten müssten. Zudem handele es sich bei den politischen Stiftungen und den kirchlichen Organisationen um Bereiche mit sensiblen Informationen, die einer hohen Schutzbedürftigkeit unterlägen. Selbst kleinste Verzerrungen in der Wiedergabe der Erkenntnisse würden die objektive und neutrale Feststellung von Mängeln durch die Beklagte sowie die Bemühungen bei deren Erörterung mit dem Ziel ihrer Behebung gefährden. Im Übrigen könne der begehrte Informationszugang auch unter folgenden Gesichtspunkten nachteilige Auswirkungen auf Belange der externen Finanzkontrolle haben: Die vorhandenen Prüfungsmitteilungen stammten aus den Jahren 2002 und 2004 und seien damit veraltet, was bei einer Veröffentlichung zu erheblichen Irritationen im politischen Bereich führen könne. Des Weiteren nähmen die Prüfungsmitteilungen auf Umstände Bezug, die dem Schutz der §§ 5 und 6 IFG unterlägen, so z.B. auf Gespräche, die im Rahmen der Erhebungen mit Auslandsmitarbeitern und mit Vertretern von Partnerorganisationen geführt worden seien, auf Geschäftsinterna der geprüften privaten Vereine, auf das Rechnungswesen der kirchlichen Zentralstellen und Unternehmensdaten beauftragter ausländischer Organisationen und Partner sowie auf eine Reihe sensibler personenbezogener Daten wie z.B. Einkommensverhältnisse und arbeitsvertragliche Regelungen einzelner Mitarbeiter. Im Übrigen sei das IFG auch deshalb nicht anwendbar, weil es als subsidiäre Regelung durch das speziellere PresseG NRW verdrängt werde.

Mit Urteil vom 30. September 2010 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, dass der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit weder als Behörde tätig werde noch öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Der Bundesrechnungshof nehme aufgrund der ihm durch die Verfassung und ergänzende Gesetze übertragenen Kontroll- und Beratungsaufgaben eine Sonderstellung ein, die in ihrem Wesenskern etwas anderes sei als die von der

Exekutive zu erfüllenden Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Die abschließenden Prüfungsniederschriften seien Entscheidungen, die in richterlicher Unabhängigkeit getroffen würden; sie seien daher nicht als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren. Unabhängig davon sei auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1e IFG zu bejahen, da der Bundesrechnungshof plausibel dargelegt habe, dass die Herausgabe der Prüfungsberichte nachteilige Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle haben könne.

Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Er hält an seiner Auffassung fest, dass das IFG auf den Bundesrechnungshof anwendbar sei. § 1 BRHG bezeichne den Bundesrechnungshof als oberste Bundesbehörde; er selbst präsentiere sich auf seiner Website als Behörde. Der Bundesrechnungshof übe gerade keine richterliche Tätigkeit aus; er sei auch nicht mit der Judikative vergleichbar, weil er keine rechtskräftig bindenden Entscheidungen treffe. Das IFG solle laut Gesetzesbegründung einen umfassenden Anwendungsbereich haben und auch rein beratende Gremien erfassen. Bestätigt werde diese Auslegung durch den Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1e IFG; dieser erfasse entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht die Verwaltungsvorgänge der geprüften Zuwendungsgeber oder die vom Bundesrechnungshof erstellten Prüfungsniederschriften, sondern allein die an den Bundesrechnungshof übermittelten Informationen. Bestätigt werde dieses Verständnis ferner durch einen Vergleich mit den Regelungen der Bundesländer. Der Anspruch sei auch nicht durch § 3 Nr. 1e IFG ausgeschlossen. Der Bundesrechnungshof sei entgegen seiner Darstellung nicht auf eine Zusammenarbeit mit den Zuwendungsempfängern angewiesen. Diese seien vielmehr nach der Bundeshaushaltsordnung verpflichtet, dem Bundesrechnungshof sämtliche für die Prüfung erforderlichen Informationen und Dokumente zu verschaffen. Dieses Erhebungsrecht bestehe auch dann, wenn der Erhebungsbetroffene - hier als Zuwendungsempfänger - nicht Prüfungsadressat, sondern nur Prüfungsbetroffener sei. Die Auffassung der Beklagten widerspreche zudem den international anerkannten Regeln der International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) als Dachorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, deren Mitglied die Beklagte sei. Der Bundesrechnungshof könne sich auch nicht auf andere Ausschlusstatbestände berufen. Es sei davon auszugehen, dass inzwischen alle Prüfungen abgeschlossen seien, so dass § 4 IFG nicht anwendbar sei. Auch § 3 Nr. 4 IFG sei nicht einschlägig. Das Beratungsgeheimnis werde nicht verletzt, da keine Einsichtnahme in Entwürfe, sondern in die Prüfungsergebnisse begehrt werde; im Übrigen stünden die richterlichen Privilegien den Prüfungsbeamten nicht zu, so dass ein Großteil der Tätigkeit des Bundesrechnungshofs von der Ausnahmenvorschrift nicht erfasst werde. Schließlich sei nicht substantiiert vorgetragen, dass die Prüfberichte personenbezogene Daten im Sinne des § 5 IFG oder Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse im Sinne des § 6 IFG enthielten; überdies könne dem Schutz dieser Daten durch Schwärzung der entsprechenden Passagen Rechnung getragen werden.

Der Kläger beantragt, 26

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundesrechnungshofs vom 16. Oktober 2008 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 15. Januar 2009 zu verpflichten, dem Kläger Kopien der jeweils abschließenden Prüfungsniederschrift (einschließlich Prüfungsvermerk und Übersendungsschreiben) von der jeweils letzten Prüfung folgender Organisationen

G. -F. -Stiftung 28

L. -B. -Stiftung 29

30

I. -T. -Stiftung	
I1. -C. -Stiftung	31
L1. Zentralstelle für Entwicklung	32
F1. Zentralstelle für Entwicklung	33

zu übersenden, soweit nicht im Einzelfall Ausschlussgründe nach § 3 Nr. 4, § 5 oder § 46 IFG entgegenstehen.

Die Beklagte beantragt, 35

die Berufung zurückzuweisen, 36

und führt in Ergänzung ihres erstinstanzlichen Vortrags aus: Die Bezeichnung des Bundesrechnungshofs als Behörde in § 1 BRHG sei unerheblich, da für die Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes der materielle Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG maßgeblich sei. Der Bundesrechnungshof sei keine Behörde in diesem Sinne, da er bei der Prüfungstätigkeit keine Gesetze vollziehe, sondern vielmehr deren Vollzug durch die Verwaltung prüfe. Seine Bewertungen und Empfehlungen seien weder bindend noch vollstreckbar. Das Prüfungsverfahren sei kein Verwaltungsverfahren, da es weder auf den Erlass von Verwaltungsakten noch auf den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge gerichtet sei. Der Bundesrechnungshof unterscheide sich auch aufgrund der Stellung seiner Mitglieder von der Exekutive, da diese richterliche Unabhängigkeit besäßen und er nach dem Vorbild der Gerichte in Spruchkörpern organisiert sei; der Präsident werde in einem aufwändigen Verfahren gewählt, an dem Exekutive und Legislative beteiligt seien. Am ehesten sei der Bundesrechnungshof mit den Bundesgerichten vergleichbar. Dies rechtfertige es, von einer verfassungsrechtlichen Sonderstellung des Bundesrechnungshofs zu sprechen. Der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1e IFG werde durch dieses Verständnis nicht überflüssig. Er schütze einerseits Informationen, die in der Präsidialabteilung vorhanden seien, und andererseits die geprüften Stellen des Bundes, in deren Akten sich sowohl die Prüfungsberichte des Bundesrechnungshofs als auch der Schriftverkehr mit den geprüften Stellen befinde. Diese Auffassung werde bestätigt durch die Informationsfreiheitsgesetze der Länder. Diese stellten - mit unterschiedlicher Regelungstechnik und unterschiedlichem Wortlaut - klar, dass die Prüfungs- und Beratungstätigkeit der Landesrechnungshöfe nicht in deren Anwendungsbereich falle. Die vom Kläger angeführten internationalen Prüfungsstandards der INTOSAI seien nicht verbindlich, sondern sprächen lediglich Empfehlungen aus; der Bundesrechnungshof habe zudem eine abweichende Meinung hierzu vertreten. Dem liege die Erwägung zugrunde, dass bei einer Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen die sachliche Erörterung der Feststellungen und Empfehlungen in den tagespolitischen Streit gerate. Dadurch werde sich das Hauptinteresse der geprüften Stellen auf die Rechtfertigung ihrer bisherigen Verwaltungspraxis verlagern, was den Belangen der externen Finanzkontrolle schade. Die vertrauliche, enge Zusammenarbeit mit dem Rechnungsprüfungsausschuss stelle demgegenüber das wirksamere Mittel dar. Der Informationszugang sei im Übrigen auch gemäß § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 43 DRiG abzulehnen, da der Bundesrechnungshof berechtigt und verpflichtet sei, das Beratungsgeheimnis seiner Mitglieder zu wahren. Soweit die Prüfungsniederschriften Anmerkungen, Bewertungen oder Änderungen von Mitgliedern des Rechnungshofs enthielten und daher Rückschlüsse auf die Willensbildung des Kollegiums erlaubten, seien sie geschützt. 37

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Bundesrechnungshofs Bezug genommen.

Entscheidungsgründe: 39

Die Berufung des Klägers ist zulässig und begründet. 40

Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht abgewiesen. Der ablehnende Bescheid vom 16. Oktober 2008 in der Form des Widerspruchsbescheides vom 15. Januar 2009 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Dem Kläger steht der geltend gemachte Anspruch auf Übersendung der Prüfungsniederschriften des Bundesrechnungshofs in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zu (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). 41

Der Anspruch ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes - Informationsfreiheitsgesetz (IFG) - vom 5. September 2005. Nach dieser Norm besteht gegenüber den Behörden des Bundes ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Der Bundesrechnungshof ist eine Behörde im Sinne dieser Norm (I.). Der Anspruch des Klägers auf Informationszugang wird weder durch § 3 Nr. 1e IFG (II.) noch - grundsätzlich - durch § 3 Nr. 4 IFG (III.) noch durch die Subsidiaritätsklausel des § 1 Abs. 3 IFG i.V.m. § 4 Abs. 1 des Pressegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (PresseG NRW) vom 24. Mai 1966 (GV. NRW. 1966, 340), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. November 2008 (GV. NRW. S. 706), ausgeschlossen (IV.). 42

I. Der Bundesrechnungshof ist eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Diese Norm erfasst alle Stellen des Bundes, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (1). Ausgenommen vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes sind lediglich Tätigkeiten der Gesetzgebung und der Rechtsprechung, nicht aber auch "sonstige unabhängige Tätigkeiten" (2). Der Bundesrechnungshof nimmt öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahr (3). 43

1. Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG ist jede Stelle, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dies ergibt sich aus dem für das Informationsfreiheitsgesetz maßgeblichen Behördenbegriff (a). Aus § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG ergibt sich mangels eigenständigen Regelungsgehalts nichts Abweichendes (b). Der somit maßgebliche Begriff der öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben ist in Abgrenzung zu Gesetzgebung und Rechtsprechung zu bestimmen (c). 44

a) Der Begriff der Behörde ist im IFG nicht definiert; er entspricht jedoch nach der Gesetzesbegründung dem materiell-funktionalen Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG. 45

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4493, S. 7; OVG NRW, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475/10 -, ZLR 2011, 113 (zur Behördeneigenschaft der Lebensmittelkommission). 46

Danach ist Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dem Informationsfreiheitsgesetz liegt mithin ein weites funktionales Behördenverständnis zugrunde; auch Maßnahmen der Legislativorgane und der Gerichte werden erfasst, soweit sie als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren sind. 47

48

Vgl. nur Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009, § 1 Rn. 78, und Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, Handkommentar, 2006, § 1 Rn. 35.

Ausgehend von § 1 Abs. 4 VwVfG sind Behörden ohne Rücksicht auf die konkrete Bezeichnung alle vom Wechsel der in ihnen tätigen Personen unabhängigen, mit hinreichender organisatorischer Selbständigkeit ausgestatteten Einrichtungen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und entsprechende Zuständigkeiten zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen sind. 49

Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 12. Auflage 2011, § 1 Rn. 51; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Auflage 2008, § 1 Rn. 241. 50

Die Anknüpfung an § 1 Abs. 4 VwVfG bedeutet dagegen nicht, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz auch im Übrigen anwendbar sein muss; der Rückgriff erfolgt allein zur Begriffsbestimmung. 51

Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 79; vgl. auch Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 99 f. 52

Insbesondere ist nicht erforderlich, dass die Tätigkeit der Behörde gemäß § 9 VwVfG auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist. Es genügt vielmehr schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln; dieses muss nicht gezielt auf den Rechtsverkehr einwirken, sondern es genügt eine faktische Bedeutung. 53

OVG NRW, Urteil vom 2. November 2010 8 A 475/10 - , a.a.O., m.w.N. 54

b) Etwas anderes folgt auch nicht aus § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG. Nach dieser Norm gilt das Informationsfreiheitsgesetz auch für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Die Vorschrift enthält aufgrund des weiten materiell-funktionalen Behördenbegriffs des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG keinen eigenen Regelungsgehalt, weil dieser Begriff "sonstige Organe und Einrichtungen des Bundes", denen organisationsrechtlich keine Behördenqualität zukommt, mit umfasst. Folglich hat § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG gegenüber Satz 1 lediglich klarstellende Funktion; er verdeutlicht, dass auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank in den Anwendungsbereich einbezogen sind, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. 55

BT-Drucksache 15/4493, S. 7 f.; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 90; Rossi, a.a.O., § 1 Rn. 356 Berger/ Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1 Rn. 55. 56

Hierfür spricht auch, dass der Begriff der "öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben" in § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG nicht anders zu verstehen ist als der für den materiell-funktionalen Behördenbegriff maßgebliche Begriff der "Aufgabe der öffentlichen Verwaltung" in § 1 Abs. 4 VwVfG. Insbesondere ist die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben nicht auf die "innere" Verwaltung - die im Bereich des Bundesrechnungshofs durch die Präsidialabteilung erfolgt - beschränkt. 57

c) Was als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung anzusehen ist, bestimmt sich in Abgrenzung zu den übrigen Staatsgewalten. 58

Eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung liegt vor, wenn materiell Verwaltungstätigkeit ausgeübt wird. Der materielle Verwaltungsbegriff knüpft an die ausgeübte Funktion bzw. den verfolgten Zweck der Tätigkeit an, unabhängig davon, wer sie ausübt. Als Verwaltung ist 59

demnach das Handeln staatlicher Organe einzustufen, das nicht als Gesetzgebung oder Rechtsprechung anzusehen ist.

OVG NRW, Urteil vom 7. Oktober 2010 8 A 875/09 -, juris, Rn. 37, m.w.N. (zu § 2 Abs. 1 IFG NRW); Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage 2010, § 1 Rn. 7, 11; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 1 Rn. 253 m.w.N.

Lediglich in Zweifelsfällen kann ergänzend auf positive Merkmale der Verwaltung zurückzugreifen sein, wobei als Definition z.B. die eigenverantwortliche Erledigung der Aufgaben des Staates durch Maßnahmen in rechtlicher Bindung nach vorgegebener Zwecksetzung genannt wird. 61

Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, a.a.O., § 1 Rn. 11, unter Verweis (Fn. 18) auf Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, § 41, S. 738.

Ob aus dem materiellen Begriff der Verwaltung bestimmte Tätigkeiten (z.B. Regierungstätigkeit, militärische Kommandogewalt) von vornherein ausgenommen sind, 63

Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 1 Rn. 167; Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, a.a.O., § 1 Rn. 9,

kann nicht generell-abstrakt bestimmt werden. Maßgeblich ist vielmehr die gesetzliche Bestimmung, die auf das Vorliegen einer Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne abstellt. Die Frage, ob inhaltlich Verwaltungstätigkeit vorliegt, ist daher im Rahmen der Auslegung des jeweiligen Gesetzes eigenständig zu bestimmen. 65

So auch Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, a.a.O., § 1 Rn. 12. 66

Aus diesem Grund kann auch die Frage, ob staatliche Einrichtungen und ihre einzelnen Tätigkeiten immer einer der drei Staatsfunktionen zuzuordnen sind oder ob - worauf sich der Bundesrechnungshof hier beruft - auch Einrichtungen der "vierten Gewalt" oder "sui generis" anzuerkennen sind, 67

vgl. ausführlich und m.w.N. zum Bundesrechnungshof Stern, a.a.O., § 34, S. 446 ff.; 68 ablehnend Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Auflage 2011, Art. 114 Rn. 8; Groß, VerwArch 2004, 194, 196 ff.,

nicht isoliert, sondern nur als einer von vielen Aspekten im Rahmen der Auslegung des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG berücksichtigt werden. Ausschlaggebend ist dabei nicht die verfassungsrechtliche Einordnung des Bundesrechnungshofs, sondern einerseits die Frage, ob neben Stellen mit rechtsprechender und gesetzgeberischer Funktion noch weitere staatliche Stellen von vorneherein dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes entzogen sind (dazu nachfolgend I 2), sowie andererseits die Frage, ob die konkrete Tätigkeit einer staatlichen Stelle mit rechtsprechender oder gesetzgeberischer Tätigkeit gleichzustellen ist und aus diesem Grund vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen ist (dazu unten I 3). 69

2. Ausgenommen vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes sind lediglich staatliche Stellen, die Funktionen der Rechtsprechung und der Gesetzgebung wahrnehmen. Weitere Ausnahmen sieht das Informationsfreiheitsgesetz nicht vor. Insbesondere sind - entgegen der Gesetzesbegründung - "sonstige unabhängige Tätigkeiten" nicht generell vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen, weil eine solche Ausnahme weder mit dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG (a), noch mit der Genese der 70

Vorschrift (b), noch mit der Systematik (c) und auch nicht mit Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes (d) in Einklang steht.

a) Aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass "sonstige unabhängige Tätigkeiten" - also Verwaltungsaufgaben, bezüglich derer eine fachliche Weisungsfreiheit eingeräumt ist - aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen sein sollen. 71

Zwar wird in der Gesetzesbegründung zum Informationsfreiheitsgesetz ausgeführt, dass neben parlamentarischen Angelegenheiten und Rechtsprechung auch "sonstige unabhängige Tätigkeiten" vom Informationszugang ausgenommen bleiben sollen. 72

BT-Drucks. 15/4493, S. 8. Dieses Verständnis wird in der Literatur vielfach übernommen, vgl. z.B. Berger/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 63; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 90, 106 f. 73

Maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift ist jedoch vor allem der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt. Die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift hat für ihre Auslegung nur insoweit Bedeutung, als sie die Richtigkeit eines nach dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und ihrem Sinnzusammenhang ermittelten Auslegungsergebnisses bestätigt oder Zweifel behebt, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden können. 74

BVerfG, Urteil vom 21. Mai 1952 2 BvH 2/52 -, BVerfGE 1, 299 = juris, Rn. 56; Urteil vom 17. Mai 1960 2 BvL 11/59, 2 BvL 11/60 -, BVerfGE 11, 126 = juris, Rn. 19. 75

Die Gesetzesbegründung lässt schon nicht hinreichend erkennen, was unter "unabhängigen Tätigkeiten" zu verstehen sein soll. Sie nennt aus dem exekutiven Bereich allein die Bundesbank als Beispiel für eine unabhängige Einrichtung; auch als Beispiel für "sonstige unabhängige Tätigkeiten" werden allein die geld- und währungspolitischen Beratungen der Deutschen Bundesbank vor Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion aufgeführt. 76

BT-Drucks. 15/4493, S. 8 77

Unabhängigkeit im Sinne einer Weisungsfreiheit ist im Bereich der Verwaltung z.B. auch dem Bundespersonalausschuss (§§ 119 Abs. 2, 121 Nr. 1 BBG), dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (§ 22 Abs. 4 Satz 2 BDSG - allerdings mit Einschränkung in S. 3) und den Vergabekammern beim Bundeskartellamt (§ 105 Abs. 1, 4 GWB) eingeräumt. Dass u.a. alle diese Verwaltungsaufgaben aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen sein sollen, lässt sich § 1 Abs. 1 Sätze 1 und 2 IFG nicht entnehmen. Deren Wortlaut ist vielmehr weit gefasst und umfasst alle Verwaltungsaufgaben unabhängig von einer hierfür eingeräumten Weisungsfreiheit oder - gebundenheit. 78

b) Die Genese der Norm spricht ebenfalls dagegen, alle "sonstigen unabhängigen Tätigkeiten" dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes zu entziehen. Ausweislich der Gesetzesbegründung hat der Gesetzgeber vor Erlass des Gesetzes die bereits bestehenden Informationsgesetze der Länder ausgewertet. 79

BT-Drucksache 15/4493, S. 7. 80

In den Informationsgesetzen von Brandenburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen werden die Landesrechnungshöfe ausdrücklich genannt und in unterschiedlicher Weise vom 81

Informationszugang ausgenommen. § 3 Abs. 3 Nr. 3 des Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein vom 9. Februar 2000 bestimmt, dass der Landesrechnungshof keine Behörde im Sinne dieser Vorschrift ist, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 27. November 2001 und gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes Brandenburg vom 10. März 1998 i.V.m. § 1 Abs. 3 Nr. 1 des Landesorganisationsgesetzes Brandenburg vom 24. Mai 2004 gilt der Informationsanspruch für den jeweiligen Landesrechnungshof nur, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Im Berliner Informationsfreiheitsgesetz wird der Rechnungshof nicht gesondert erwähnt.

Vgl. zum Überblick über alle Landesregelungen Reus/Mühlhausen, NVwZ-Extra 2010²Heft 10, S. 2 f.

Trotz Kenntnis dieser Landesgesetze hat der Bundesgesetzgeber weder den Bundesrechnungshof noch die "sonstigen unabhängigen Tätigkeiten" ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen. Das spricht dafür, dass der Anwendungsbereich nicht eingeschränkt werden sollte. 83

c) Entscheidend für die Auslegung des § 1 Abs. 1 IFG ist jedoch unter systematischen Gesichtspunkten die Existenz des Ausnahmetatbestandes des § 3 Nr. 1e IFG. Dieser Ausnahmetatbestand ist aufgrund der Erwähnung der "externen Finanzkontrolle" auf den Bundesrechnungshof zugeschnitten. Nach der Gesetzesbegründung zum Informationsfreiheitsgesetz erfasst der Begriff der externen Finanzkontrolle die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand durch von der geprüften Verwaltung unabhängige Einrichtungen; diese Kontrolle nimmt im Zuständigkeitsbereich des Bundes allein der Bundesrechnungshof wahr. § 3 Nr. 1e IFG umfasst Informationen, die der Bundesrechnungshof (einschließlich der ihn unterstützenden Prüfungsämter) im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt. 84

BT-Drucks. 15/4493, S. 10. 85

Der Gesetzgeber hat mit den Ausnahmetatbeständen des § 3 IFG keine umfassenden Bereichsausnahmen für ganze Behörden normiert; lediglich für den Bereich des Bundesnachrichtendienstes hat er in § 3 Nr. 8 IFG eine Bereichsausnahme geschaffen. 86

BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2011 7 C 6.10 -, NVwZ 2011, 1012 = juris, Rn. 13 (zu § 3 Nr. 1d IFG); HessVGH, Beschluss vom 2. März 2010 6 A 1684/08 -, NVwZ 2010, 1036 = juris, Rn. 15; Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rn. 5; Schoch, a.a.O., Vorb §§ 3 bis 6 Rn. 35.

Für die Tatbestände des § 3 Nr. 1 IFG ergibt sich dies insbesondere daraus, dass sie jeweils voraussetzen, dass das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf das jeweilige Schutzgut hat. 88

Für den auf eine Einzelfallbeurteilung ausgerichteten Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1e IFG verbliebe kein nennenswerter Anwendungsbereich, wenn "sonstige unabhängige Tätigkeiten" und damit u.a. auch die gesamte Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen wären. 89

Entgegen der Auffassung der Beklagten lässt sich dem nicht entgegenhalten, dass § 3 Nr. 1e IFG auf die für die interne Verwaltung zuständige Präsidialabteilung des Bundesrechnungshofs (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 3 BRHG) sowie die in den Akten der geprüften 90

Behörden befindlichen Prüfungsmitteilungen Anwendung finde. Ein solches Verständnis ist mit dem Wortlaut des § 3 Nr. 1e IFG nicht zu vereinbaren. Denn diese Bestimmung ist gerade auf die externe Finanzkontrolle und damit auf die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs zugeschnitten.

Vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 10.

91

d) Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes sprechen ebenfalls für einen weiten Anwendungsbereich. Der Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen sind eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten. Das Informationsfreiheitsgesetz dient daher vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung in der modernen Informationsgesellschaft. Durch die Informationszugangsrechte soll die Kontrolle staatlichen Handelns verbessert und die Akzeptanz staatlichen Handelns gestärkt werden. Das Informationsfreiheitsgesetz ermöglicht daher in Abkehr von den bisherigen Grundsätzen des Aktengeheimnisses und der Vertraulichkeit der Verwaltung einen Informationszugang ohne Voraussetzungen. Die demokratischen Beteiligungsrechte werden zudem durch eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses gestärkt, weil die Behörde das Vorliegen von Ausnahmen zum Zugang darlegen muss.

92

BT-Drucks. 15/4493, S. 6, unter I und II.; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 9. November 2010 7 B 43.10 -, NVwZ 2011, 235 f. = juris, Rn. 9; HessVGH, Beschluss vom 2. März 2010 6 A 1684/08 -, NVwZ 2010, 1036 = juris, Rn. 17,

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes nur dann anzuerkennen sind, wenn diese ausdrücklich vorgesehen sind. Dies trifft auf die "sonstigen unabhängigen Tätigkeiten" gerade nicht zu.

94

3. Der Bundesrechnungshof nimmt öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG in der Form schlicht-hoheitlichen Verwaltungshandelns wahr.

95

So im Ergebnis ebenso OVG NRW, Urteil vom 9. Mai 1978 12 A 687/76 -, NJW 1980 137, 138 (zum Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen); Jastrow/ Schlatmann, a.a.O., § 1 Rn. 45; Sitsen, a.a.O., S. 124 ff.; einschränkend Scheel, in: Berger/Roth/Scheel, a.a.O., § 1 Rn. 28: nur bei der Verbreitung von Prüfberichten über ein privates Unternehmen.

Seine Prüfungstätigkeit ist nicht mit rechtsprechender oder gesetzgeberischer Tätigkeit gleichzustellen. Die grundgesetzlich garantierte richterliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder rechtfertigt es nicht, ihn mit der Rechtsprechung gleichzubehandeln und vom Anwendungsbereich des IFG auszunehmen (a). Der Bundesrechnungshof nimmt vielmehr auch im Rahmen seiner Prüftätigkeit Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Verwaltung in der Form schlicht-hoheitlichen Verwaltungshandelns wahr (b).

97

a) Die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs ist nicht deshalb mit rechtsprechender Tätigkeit gleichzustellen, weil seine Mitglieder aufgrund ihrer richterlichen Unabhängigkeit (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG) eine besondere Stellung inne haben.

98

Der Bundesrechnungshof nimmt zunächst trotz der seinen Mitgliedern zuerkannten richterlichen Unabhängigkeit keine Aufgaben der Rechtsprechung wahr. Die von ihm vorzunehmende Beurteilung von Sachverhalten führt weder zu rechtskräftigen Entscheidungen noch beruht sie allein auf der Anwendung des geltenden objektiven Rechts.

99

100

Zu den Merkmalen der Rechtsprechung vgl. Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, a.a.O., § 1 Rn. 11.

Seine Mitglieder sind keine Richter, sondern sie genießen lediglich den Schutz richterlicher Unabhängigkeit. 101

So auch OVG NRW, Urteil vom 9. Mai 1978 12 A 687/76 -, NJW 1980, 137 (zum Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen). 102

Es besteht ferner auch kein Grund, den Bundesrechnungshof aufgrund der Stellung seiner Mitglieder mit der Rechtsprechung gleichzubehandeln und aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes auszunehmen. Für eine derartige Analogie fehlt es an einer Vergleichbarkeit der Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs mit der Rechtsprechungstätigkeit. 103

Es kann bereits nicht festgestellt werden, dass die Rechtsprechungstätigkeit aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen ist, um die Unabhängigkeit der Richter zu schützen. Eine derartige Aussage lässt sich weder dem Gesetzeswortlaut noch der Gesetzesbegründung zum Informationsfreiheitsgesetz entnehmen. 104

Es bestehen auch keine anderen Anhaltspunkte für diese Annahme, da die richterliche Unabhängigkeit nicht im Gegensatz zur Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen und zum freien Zugang zu gerichtlichen Entscheidungen in anonymisierter Form steht. Aus historischer Sicht diene gerade die Öffentlichkeit der Verhandlung der Sicherung der Unabhängigkeit der Richter gegenüber geheimen Eingriffen der Staatsgewalt oder anderer Außenstehender. 105

Kissel/Mayer, Gerichtsverfassungsgesetz, 4. Auflage 2005, § 169 Rn. 1. 106

Auch Sinn und Zweck der Weisungsfreiheit rechtfertigen nicht die generelle Unanwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes. Zweck der Weisungsfreiheit ist der Schutz vor Einflussnahme durch diejenigen Organe, die kontrolliert werden sollen. 107

Sitsen, a.a.O., S. 121; vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2006 - 8 A 1642/05 -, NVWBl. 2006, 292 = juris, Rn. 41.

Geschützt werden müssen daher der Entscheidungsprozess und das Beratungsgeheimnis. Dieser Schutz wird durch das Informationsfreiheitsgesetz jedoch im Rahmen der Ausnahmetatbestände ausreichend sichergestellt. Laufende Prüfungsverfahren werden durch § 3 Nr. 1e IFG insoweit geschützt, als ein Bekanntwerden der hierbei erlangten Informationen die Finanzkontrolle gefährden würde; zusätzlich sind laufende Verfahren darüberhinaus durch § 4 IFG geschützt. Das Beratungsgeheimnis, das aufgrund des sinngemäß anwendbaren § 43 DRiG auch im Hinblick auf die Mitglieder des Bundesrechnungshofs zu wahren ist, wird durch § 3 Nr. 4 i.V.m. § 43 DRiG gewahrt (vgl. unten III 2). 109

Nach Abschluss des Kontrollverfahrens ist dagegen eine Einflussnahme nicht mehr möglich, so dass grundsätzlich auch kein Schutzbedürfnis für die Unabhängigkeit der Prüfer mehr besteht. 110

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2006 8 A 1642/05 -, a.a.O., juris, Rn. 73 (zum Schutz des Entscheidungsfindungsprozesses im Zusammenhang mit der Veröffentlichung kommunaler Rechnungsprüfungsberichte auf der Grundlage des IFG NRW).

Sollten im Einzelfall konkrete Befürchtungen unzulässiger Einflussnahmen bestehen, kann dem über die Ausnahmetatbestände des § 3 Nr. 1e oder des § 3 Nr. 4 IFG ausreichend Rechnung getragen werden. Die generelle Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes auf den Bundesrechnungshof wird hierdurch jedoch nicht in Frage gestellt.

Es besteht daher im Ergebnis gerade kein Zusammenhang in dem Sinne, dass durch Öffentlichkeit und Transparenz die Unabhängigkeit einer Institution gefährdet würde; umgekehrt kann durch Herstellung von Öffentlichkeit sogar unzulässigen Einflussnahmen entgegengewirkt werden. 113

b) Die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs weist entgegen der Ansicht der Beklagten keine weiteren Besonderheiten auf, die einer Einordnung als Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Verwaltung entgegenstehen würden. Insbesondere stellt auch die nicht auf Setzung von Rechtsfolgen, sondern auf Beratung ausgerichtete Tätigkeit des Bundesrechnungshofs eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung dar. 114

Zu den Aufgaben des Bundesrechnungshofs gehören die Beratung von Legislative und Exekutive und die Finanzkontrolle. Zu letzterer gehört gemäß Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG neben der Prüfung der Rechnungslegung des Bundesfinanzministers auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Im Rahmen der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung wird untersucht, ob Einnahmen und Ausgaben mit der Rechtsordnung und insbesondere mit den Vorschriften des Haushaltsrechts übereinstimmen; Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsprüfung ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen. 115

Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Auflage 2009, Art. 114 Rn. 13 f. 116

Die Ergebnisse der Prüfungen werden in Prüfungsniederschriften zusammengefasst. Das Verfahren zur Erstellung der Prüfungsniederschriften ergibt sich aus §§ 31 ff. der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofs (PO-BRH) vom 19. November 1997, in der Fassung vom 29. und 30. August 2005. Konkrete Regelungs- oder Aufsichtsbefugnisse gegenüber den geprüften Stellen bestehen nicht. 117

Der Bundesrechnungshof wird durch seine Beratungsfunktion nicht der Gesetzgebung gleichgestellt. Weder wirkt er durch Finanzkontrolle und Berichterstattung an der parlamentarischen Entscheidung im engeren Sinne mit, 118

OVG NRW, Urteil vom 9. Mai 1978 12 A 687/76 -, a.a.O., 119

noch wird er im "spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten" tätig, der nach der Gesetzesbegründung ebenfalls vom Anwendungsbereich ausgenommen sein soll. 120

BT-Drucks. 15/4493, S. 8. 121

Nach den oben (unter I 1 a) genannten Merkmalen für das Vorliegen öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben kommt es weder auf ein Handeln in bestimmten öffentlich-rechtlichen Handlungsformen - durch Verwaltungsakt oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag - noch auf die Vollstreckbarkeit der Entscheidung oder auf die Außenwirkung an. Ausreichend ist vielmehr, dass sich die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs als schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln einordnen lässt, das - ungeachtet des Fehlens unmittelbarer Rechtswirkungen - jedenfalls faktisch auf die Kontrolle und damit auf die Beseitigung von 122

Mängeln bei der finanzwirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand abzielt.

II. Der Anspruch des Klägers auf Informationszugang wird nicht durch § 3 Nr. 1e IFG ausgeschlossen. Zwar betreffen die streitgegenständlichen Prüfungsniederschriften Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle (1.). Die Beklagte hat jedoch nicht dargelegt, dass das Bekanntwerden der vom Kläger begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle haben kann (2.). 123

1. Die streitgegenständlichen Prüfungsniederschriften betreffen Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle. Unter externer Finanzkontrolle ist die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten des Bundes durch von der geprüften Verwaltung unabhängige Einrichtungen zu verstehen; diese Kontrolle nimmt im Bereich des Bundes allein der Bundesrechnungshof wahr (s.o. I 2 c). Gemäß § 91 Abs. 1 Nr. 3 BHO erstreckt sich dessen Prüfungstätigkeit u.a. auf Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, wenn sie vom Bund Zuwendungen erhalten. Die geprüften Stellen werden dadurch nicht Prüfungsadressat, sondern sind Erhebungsobjekt; Prüfungsadressat bleibt der Bund. 124

BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2011 8 C 53.09 -, NVwZ-RR 2011, 561 = juris, Rn. 125; Urteil vom 6. März 2002 - 9 A 16.01 -, BVerwGE 116, 92 = juris, Rn. 18.

Die Erstreckung der Prüfungsbefugnisse des Bundes auf externe Stellen lässt sowohl den Prüfungsgegenstand (ordnungsgemäße Vergabe und Verwendung öffentlicher Gelder) als auch die rechtliche Einordnung der Prüfungstätigkeit als zur externen Finanzkontrolle gehörend unberührt. 126

2. Die Beklagte hat jedoch nicht hinreichend dargelegt, dass das Bekanntwerden der begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf das Schutzgut der externen Finanzkontrolle haben kann. Der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1e IFG ist nur erfüllt, wenn die Behörde bezogen auf einzelne Informationen im Wege einer Prognose die konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf das Schutzgut der externen Finanzkontrolle darlegt; bloße Befürchtungen genügen nicht (a). Diesen Anforderungen genügt weder das Vorbringen der Beklagten, sie sei auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen angewiesen (b) noch der Hinweis auf eine im Falle der Gewährung des Informationszugangs zu erwartende Rechtfertigungshaltung der geprüften Behörde (c), das Alter der Prüfverfahren (d) oder der Hinweis auf die Vertraulichkeit der Informationen und auf sensible Belange der geprüften Stellen (e). 127

a) Verweigert eine Behörde unter Berufung auf § 3 Nr. 1e IFG den Zugang zu amtlichen Informationen, so hat sie bezogen auf diese Informationen die konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle darzulegen. 128

Die Ausnahmetatbestände des § 3 IFG sind grundsätzlich eng auszulegen. Es obliegt der um Informationszugang angegangenen Behörde darzulegen, aus welchen Gründen ausnahmsweise der Informationszugang zu verwehren ist; die Ablehnung soll allerdings so erfolgen dürfen, dass aus der Begründung nicht auf den Inhalt der geschützten Information geschlossen werden kann. 129

BT-Drucks. 15/4493, S. 9; Rossi, a.a.O., § 3 Rn. 2. 130

Was den Grad der Gewissheit angeht, mit dem die Gefahr für das Schutzgut eintreten wird, lässt die Vorschrift es ausreichen, dass das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben "kann". Es genügt daher die konkrete Möglichkeit nachteiliger 131

Auswirkungen; eher fernliegende Befürchtungen scheiden hingegen aus.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 7 C 22.08 -, NVwZ 2010, 321 = juris, Rn. 1329 (zu § 3 Nr. 1a IFG).

Erforderlich ist eine Prognose der informationspflichtigen Stelle, ob nachteilige Auswirkungen eintreten können, wenn die Informationen bekannt werden. 133

Vgl. den Verweis der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 15/4493, S. 9) auf § 8 Abs. 134 Umweltinformationsgesetz (UIG), der seinerseits eine Prognoseentscheidung über die Auswirkungen der Bekanntgabe fordert, vgl. Bundesrat, Drucksache 439/04, S. 35; BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 7 C 22.08 -, a.a.O., juris, Rn. 20.

Prognoseentscheidungen setzen voraus, dass auf der Grundlage anerkannter Erfahrungssätze von feststellbaren Tatsachen auf den wahrscheinlichen bzw. möglichen Eintritt eines künftigen Sachverhaltes zu schließen ist. Grundsätzlich sind Prognoseentscheidungen der Verwaltung gerichtlich vollständig überprüfbar. 135

Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Auflage 2010, § 114 Rn. 317 f. 136

Auch wenn - wie z.B. im Bereich des § 3 Nr. 1a IFG - ein Beurteilungs- und damit auch ein Prognosespielraum anzuerkennen ist, kann die Prognoseentscheidung gerichtlich jedenfalls daraufhin überprüft werden, ob die Behörde von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Prognose einleuchtend begründet hat und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen hat. 137

Zu § 3 Nr. 1a IFG (unter Annahme eines Beurteilungsspielraums) vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 7 C 22.08 -, a.a.O., juris, Rn. 20. 138

Inhaltlich ist bei der Prüfung der von der Behörde angeführten Gründe zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber mit den Ausnahmetatbeständen des § 3 IFG keine umfassenden Bereichsausnahmen für ganze Behörden normieren wollte; lediglich für den Bereich des Bundesnachrichtendienstes hat er in § 3 Nr. 8 IFG eine Bereichsausnahme geschaffen. Stattdessen schützen die Ausnahmetatbestände des § 3 IFG einzelne Informationen (s.o. I 2 c). Ob das Bekanntwerden von Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Tätigkeit der Behörde haben kann, lässt sich daher grundsätzlich nicht für das gesamte Aufgabenfeld, sondern nur bezogen auf den jeweiligen Sachbereich und Regelungskontext beurteilen, in dem die Information steht. 139

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2011 7 C 6.10 -, NVwZ 2011, 1012 = juris, Rn. 13140r Wertpapieraufsicht im Sinne des § 3 Nr. 1 d IFG).

b) Das Vorbringen des Bundesrechnungshofs lässt keine konkrete Möglichkeit erkennen, dass die Herausgabe der Prüfungsniederschriften nachteilige Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle nach sich ziehen kann. Dies gilt zunächst für seine Behauptung, bei einer Veröffentlichung der hier in Rede stehenden Informationen werde sich die Bereitschaft der geprüften Stellen zur vertraulichen Zusammenarbeit wesentlich verringern, was die Ermittlung der prüfungsrelevanten Sachverhalte wesentlich erschwere oder unmöglich mache. Zwar sind die behaupteten Effekte auf die Finanzkontrolle nicht auszuschließen; ihr Eintritt ist im Bereich der hier allein betroffenen Zuwendungsempfänger aber unwahrscheinlich (aa). Unabhängig davon rechtfertigt dieses Vorbringen keine Bereichsausnahme für die gesamte Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs (bb). 141

- aa) Die behauptete Verhaltensänderung der geprüften Stellen kann zwar nicht unter rechtlichen, wohl aber unter tatsächlichen Gesichtspunkten zu Beeinträchtigungen der Prüfungstätigkeit führen. 142
- Im rechtlichen Sinne ist der Bundesrechnungshof nicht auf eine freiwillige Mitwirkung der geprüften Stellen angewiesen. Es ist anerkannt, dass der Bundesrechnungshof - im hier allein fraglichen Bereich der Prüfung bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung - die Duldung von Erhebungen, die Einsicht in Unterlagen und die Erteilung von Auskünften (vgl. § 95 BHO) im Verwaltungsrechtsweg durch Erhebung einer Leistungsklage durchsetzen kann. 143
- BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2011 8 C 53.09 -, NVwZ-RR 2011, 561 = juris, Rn. 142;
BayVGh, Urteil vom 16. Februar 1995 9 B 94.778 -, NVwZ 1996, 1130 = juris, Rn. 20.
- Darüberhinaus wird vertreten, dass das Prüfungsrecht der Rechnungshöfe jedenfalls gegenüber Stellen außerhalb der Bundesverwaltung auch durch Verwaltungsakt in Form einer Prüfungsanordnung unter Festsetzung konkreter Duldungs- und Mitwirkungspflichten durchgesetzt werden kann. 145
- BVerwG, Urteil vom 11. April 1995 1 C 34.92 -, BVerwGE 98, 163 = juris, Rn. 15 ff. (46 im Bayerischen Obersten Rechnungshof); vgl. ausführlich Groß, VerwArch 2004, 194, 212 ff.
- Schließlich besteht für den Bundesrechnungshof die Möglichkeit, die Verweigerung der Mitwirkung der Aufsichtsbehörde oder - im vorliegenden Fall - dem Zuwendungsgeber mitzuteilen. Da die Verwendung öffentlicher Mittel nach den der Zuwendung zugrundeliegenden Richtlinien in der Regel zu dokumentieren und auf Verlangen nachzuweisen ist, läuft der Zuwendungsempfänger bei Verweigerung oder auch nur zögerlicher Mitwirkung Gefahr, Zuwendungen zurückzahlen zu müssen oder von der Gewährung künftiger Zuwendungen ausgeschlossen zu werden. Die Entscheidung über die Weitergewährung oder die Rückforderung von Zuwendungen obliegt allerdings nicht dem Bundesrechnungshof selbst, sondern dem Zuwendungsgeber. 147
- Faktisch ist trotz des bestehenden rechtlichen Instrumentariums allerdings nicht zu verkennen, dass die effektive Ausübung der Kontrolltätigkeit - jedenfalls im Regelfall - eine Kooperation der geprüften Stellen voraussetzt. Da der Bundesrechnungshof im Gegensatz zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen nicht etwa den gesamten Aktenbestand "beschlagnahmt", sondern seine Erhebungen vor Ort, also in den Räumlichkeiten der geprüften Stelle, durchführt, ist er in gewissem Umfang auf eine Mitwirkung der geprüften Stelle angewiesen. Ein effektiver Prüfungsablauf setzt z.B. voraus, dass den Prüfern Mitarbeiter der geprüften Stelle an die Seite gestellt werden, die beim Auffinden der gesuchten Unterlagen oder auch der richtigen Ansprechpartner behilflich sind. Die Erzwingung der Mitwirkung durch Verwaltungsakt oder Klage ist dagegen aufgrund der damit verbundenen Durchführung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren und der unter Umständen notwendig werdenden Durchsetzung im Verwaltungsvollstreckungsverfahren langwierig und umständlich. Bei den Mitteilungen an Aufsichtsbehörden bzw. Zuwendungsgeber hängt die Effektivität der Kontrolle wesentlich von deren Vorgehen ab; so erfordert die Rückforderung von Zuwendungen entsprechende Ermessensentscheidungen, die wiederum zu langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen führen können. 148
- Die generelle Furcht des Bundesrechnungshofs, die Kooperationsbereitschaft der geprüften Stellen werde sich deutlich verringern und die Prüfungstätigkeit damit schwieriger werden, reicht jedoch für die Annahme nachteiliger Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle 149

nicht aus. Denn es fehlt jedenfalls an einer gesicherten Tatsachenbasis für die Annahme, dass die vom Bundesrechnungshof behauptete Verhaltensänderung überhaupt eintreten wird. Die geprüften Stellen konnten auch bislang nicht sicher sein, dass Beanstandungen gegenüber ihrer Verwaltungspraxis nicht öffentlich werden. So ist für die Betroffenen zum Prüfungszeitpunkt nicht zu erkennen, ob nicht mögliche Beanstandungen des Bundesrechnungshofs in ihrem Bereich später in den (veröffentlichten) sog. Bemerkungen erwähnt werden. Ist aber der Prüfvorgang nicht von vorneherein als ein Verwaltungsinternum garantiert, müssten aus Sicht des Bundesrechnungshofs auch bislang schon Vorbehalte gegenüber einer Kooperation bestanden haben.

Dessen ungeachtet ist gerade in dem hier allein in Rede stehenden Bereich der Zuwendungsempfänger eine zukünftige Verhaltensänderung nicht nachzuvollziehen. Geprüfte Zuwendungsempfänger müssen grundsätzlich befürchten, dass es bei Beanstandungen zu Rückforderungen von Zuwendungen kommen kann oder jedenfalls zu einem zukünftigen Ausschluss von Zuwendungsgewährungen. Angesichts dieser drohenden Konsequenzen erscheint es unwahrscheinlich, dass sich das Verhalten der Zuwendungsempfänger tatsächlich in der vom Bundesrechnungshof prognostizierten Art und Weise ändern wird. 150

bb) Unabhängig davon ergibt sich aus dem befürchteten Vertrauensverlust bei der Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen auch unter systematischen und teleologischen Erwägungen keine relevante Beeinträchtigung für das Schutzgut der Finanzkontrolle. 151

Die angeführten Vorbehalte betreffen die gesamte Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs. Eine derart weitreichende Ausnahme würde im Ergebnis zu einem vollständigen Ausschluss des Zugangs zu Informationen der externen Finanzkontrolle und damit zu einer Bereichsausnahme für die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs führen. Dies steht mit der Wertung des Gesetzgebers, der eine Bereichsausnahme in § 3 Nr. 8 IFG nur für Nachrichtendienste vorgesehen hat, nicht in Einklang. 152

Vgl. auch HessVGH, Beschluss vom 2. März 2010 6 A 1648/08 -, NVwZ 2010, 1036-3 juris, Rn. 15 (zur Auslegung des § 3 Nr. 1d IFG im Hinblick auf die Aufsichts- und Kontrolltätigkeit nach dem Kreditwesengesetz).

Überdies wäre eine derart weitreichende Ausnahme, wie sie sich aus den Vorbehalten der Beklagten ergibt, auch nicht mit Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes zu vereinbaren, das im Interesse einer breiten Bürgerbeteiligung, der Verwaltungskontrolle und der Korruptionsbekämpfung gerade einen freien, materiell voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch schaffen will 154

(s.o. I 2 d). 155

Ablehnende Reaktionen der mittelbar vom Informationszugang betroffenen geprüften Stellen hat der Gesetzgeber damit hingenommen; sie rechtfertigen keine weite Auslegung des Ausnahmetatbestandes. 156

So auch HessVGH, Beschluss vom 2. März 2010, a.a.O. = juris Rn. 10 und 17 (zu dem vergleichbaren Vorbringen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht). 157

c) Soweit der Bundesrechnungshof vorträgt, bei einer Herausgabe der Prüfungsniederschriften werde sich das Hauptinteresse der geprüften Stellen künftig auf die Rechtfertigung ihrer bisherigen Verwaltungspraxis verlagern, ist damit ebenfalls keine 158

konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle dargelegt.

Auch diesbezüglich besteht bereits keine ausreichende Tatsachengrundlage für die vermutete Verhaltensänderung der geprüften Stellen. Das vom Bundesrechnungshof prognostizierte Verhalten mag zwar in Einzelfällen und für vorübergehende Zeiträume nicht auszuschließen sein. Es spricht aber umgekehrt nichts dafür, dass ein derartiges Verhalten der geprüften Behörden zum Regelfall werden könnte und sich über den Zeitraum eines unmittelbaren Medieninteresses hinaus fortsetzen würde. Denkbar sind dagegen auch gegenteilige Effekte: So könnte die Befürchtung, Fehlverhalten oder Mängel vor der Öffentlichkeit rechtfertigen zu müssen, auch dazu führen, dass die dem Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs unterliegenden Stellen von vornherein größere Sorgfalt bei der Verwaltung und Verwendung öffentlicher Gelder walten lassen. Dies gilt umso mehr, als möglicherweise erst das Bekanntwerden von Beanstandungen in anderen Bereichen eine Sensibilität für ähnliche Mängel im eigenen Bereich schafft.

Unabhängig von der Frage einer ausreichenden Tatsachengrundlage für die Prognose gilt nach dem oben unter II 2 b bb) Ausgeführten auch für diesen Einwand des Bundesrechnungshofs, dass derartige generelle Befürchtungen keine Bereichsausnahme für die gesamte Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs rechtfertigen können.

d) Der Hinweis auf das Alter der Prüfungsniederschriften rechtfertigt ebenfalls nicht die Annahme, die Gewährung des Informationszugangs könne konkrete nachteilige Auswirkungen für die externe Finanzkontrolle nach sich ziehen. Die befürchteten "Irritationen in der Öffentlichkeit" - die zudem eine missverständliche Darstellung in der Presse voraussetzen dürften - haben keine direkten Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle. Soweit die Beklagte hierdurch nur nochmals ihre Behauptung untermauern will, die geprüften Stellen würden künftig zur Vermeidung derartiger Irritationen nicht mehr mit ihr kooperieren, genügt dies - wie bereits oben unter II 2 b aa) dargelegt - nicht für die Annahme nachteiliger Auswirkungen.

e) Schließlich ist auch der Verweis der Beklagten auf die Vertraulichkeit der Informationen und auf sensible Belange der Zuwendungsempfänger nicht geeignet, die konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle zu begründen.

Der Gesichtspunkt der Vertraulichkeit der im Rahmen des Prüfungsverfahrens erlangten Informationen rechtfertigt keine generelle Verweigerung des Informationszugangs. § 3 Nr. 1e IFG schützt von seiner Zielrichtung her die externe Finanzkontrolle und nicht die Vertraulichkeit der in diesem Rahmen erhobenen Informationen. Unter dem Aspekt der Vertraulichkeit werden Informationen gemäß § 3 Nr. 4 IFG erst dann geschützt, wenn sie einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen (vgl. unten III.), oder wenn eine vertraulich erhobene oder übermittelte Information im Sinne des § 3 Nr. 7 IFG vorliegt. Letztere Vorschrift ist hier bereits deswegen nicht einschlägig, weil sie nur die freiwillige Informationsübermittlung erfasst, die von der Behörde nicht erzwungen werden kann; sie bezweckt damit den Schutz von Hinweisgebern und Informanten ("whistleblower").

Jastrow/Schlatmann, a.a.O., § 3 Rn. 106, 110; Rossi, a.a.O., § 3 Rn. 60 f.; Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 188; ausführlich Sitsen, a.a.O., S. 188.

Ein über § 3 Nr. 4 und § 3 Nr. 7 IFG hinausgehender Schutz der Vertraulichkeit kann § 3 Nr. 1e IFG auch nicht im Hinblick auf Besonderheiten der Rechnungsprüfung im Rahmen der externen Finanzkontrolle entnommen werden. So stellen z.B. die von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) herausgegebenen internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (International Standards for Supreme Audit Institutions - ISSAI) verschiedene Grundsätze zur Herstellung von Transparenz auf. Hierzu gehört es, öffentlich über allgemeine Prüfungserkenntnisse zum staatlichen Verwaltungshandeln zu berichten und über die Medien, Internetseiten und mit anderen Mitteln zeitnah und umfassend über Prüfungstätigkeit und Prüfungsergebnisse zu informieren.

INTOSAI (Hrsg.), Grundsätze der Transparenz und Rechenschaftspflicht, ISSAI 20,166 Grundsätze 7 und 8, veröffentlicht unter www.issai.org.

Ungeachtet der fehlenden Verbindlichkeit dieser internationalen Grundsätze lässt sich ihnen 167 jedenfalls entnehmen, dass Vertraulichkeit kein Wesensmerkmal der Rechnungsprüfung ist.

Auch im deutschen System der Rechnungskontrolle kommt der Vertraulichkeit der erlangten 168 Informationen kein absoluter Wert zu. Eine Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse ist zwar nicht ausdrücklich vorgesehen. Insbesondere bei bedeutsamen Angelegenheiten finden die Prüfungserkenntnisse jedoch - wenn auch in gekürzter Form - Eingang in den jährlichen Bericht an Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat im Sinne des Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG, die sogenannten "Bemerkungen" (§ 97 BHO). Dieser Bericht wird durch den Bundestag als Bundestagsdrucksache und durch den Bundesrechnungshof selbst (www.bundesrechnungshof.de unter "Veröffentlichungen") veröffentlicht.

Etwaige in den Prüfungsniederschriften enthaltene schützenswerte private Belange - z.B. 169 personenbezogene Daten oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse - rechtfertigen ebenfalls keine allgemeine Ausnahme vom Informationszugangsanspruch nach § 3 Nr. 1e IFG. Diesen in §§ 5 und 6 IFG geschützten Belangen ist vielmehr im Einzelfall durch Schwärzung der betreffenden Worte oder Textpassagen Rechnung zu tragen. Hierunter fallen z.B. die von der Beklagten genannten Ausführungen über Einkommensverhältnisse, arbeitsvertragliche Regelungen und Unternehmensdaten. Der Kläger hat dem Schutz dieser Belange Rechnung getragen, indem er seinen Klageantrag entsprechend eingeschränkt hat.

Eine darüberhinausgehende besondere Rücksichtnahme auf Belange der Kirchen und 170 Parteien ist dagegen aufgrund der hier in Rede stehenden Verwendung und Verwaltung öffentlicher Gelder weder mit dem Kontrollauftrag des Bundesrechnungshofs noch mit der Zielrichtung des Informationsfreiheitsgesetzes zu vereinbaren.

III. Der Anspruch des Klägers auf Informationszugang wird auch nicht grundsätzlich durch § 3 171 Nr. 4 IFG ausgeschlossen. Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

1. Eine solche Geheimhaltungspflicht ergibt sich für die Prüfungsniederschriften des 172 Bundesrechnungshofs zunächst nicht aus § 96 BHO. Nach dieser Vorschrift können die Prüfungsmitteilungen den zuständigen Dienststellen - gemäß § 34 Abs. 1 PO-BRH sind dies die geprüften Stellen und die vorgesetzten Stellen -, in Ausnahmefällen auch anderen Dienststellen, dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages sowie dem

Bundesminister der Finanzen mitgeteilt werden. Die Vorschrift enthält lediglich Bestimmungen darüber, welchen Stellen die Prüfungsergebnisse mitzuteilen sind. Ein darüber hinausgehender Regelungsgehalt, dass die Prüfungsergebnisse Dritten gegenüber geheim zu halten sind, lässt sich der Norm dagegen nicht entnehmen.

2. Auch das Beratungsgeheimnis rechtfertigt keine generelle Verweigerung des Informationszugangs. 173

Gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 BRHG gelten die Vorschriften über die richterliche Unabhängigkeit auch für die Mitglieder des Bundesrechnungshofs. Mitglieder des Bundesrechnungshofs sind gemäß § 3 Abs. 1 BRHG der Präsident, der Vizepräsident, die Leiter der Prüfungsabteilungen und die Prüfungsgebietsleiter. Keine Mitglieder des Bundesrechnungshofs in diesem Sinne sind die Prüfungsbeamten des höheren und gehobenen Dienstes sowie die weiteren Bediensteten im Sinne des § 4 BRHG. 174

Auf Grund der Regelung des § 3 Abs. 4 Satz 1 BRHG ist auch § 43 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) entsprechend anwendbar, der den Richter verpflichtet, über den Hergang bei der Beratung und Abstimmung zu schweigen. Das Beratungsgeheimnis ist nach der deutschen Rechtstradition Bestandteil der richterlichen Unabhängigkeit. Es gewährleistet, dass die Diskussion innerhalb des Spruchkörpers und damit auch die Äußerung jedes einzelnen Mitgliedes keinem Außenstehenden bekannt wird. 175

BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 2007 20 F 9.06 -, BVerwGE 128, 135 = juris, ~~176~~ 5.

Die Mitglieder des Bundesrechnungshofs haben daher das Recht und die Pflicht, mündliche und schriftliche Äußerungen, die sich mit den von ihnen gewonnenen Erkenntnissen zum Sachverhalt befassen, oder diesen einer Bewertung und Beurteilung unterziehen oder die Aufstellung von Arbeitsplänen oder die Regelung eines Prüfungsablaufs zum Gegenstand haben, nicht an außenstehende Dritte gelangen zu lassen. Nicht der Verschwiegenheit unterliegen hingegen entsprechende Äußerungen von Prüfungsbeamten, die keine richterliche Unabhängigkeit genießen; ihre Äußerungen unterliegen auch nicht deshalb der Verschwiegenheit, weil sie die Entscheidung der Mitglieder fördern und vorbereiten und ihre Vorschläge nicht selten von den Mitgliedern als eigene Entscheidung übernommen werden. 177

BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 2007, a.a.O., juris, Rn. 7. 178

Wesentlich für die gegenständliche Reichweite des Beratungsgeheimnisses ist die unmittelbare Zuordnung der Äußerung zu einem Mitglied des Bundesrechnungshofs. Auch die grundsätzlich nicht der Verschwiegenheit unterliegenden schriftlichen Äußerungen der Prüfungsbeamten werden insoweit vom Beratungsgeheimnis erfasst, als Mitglieder des Bundesrechnungshofs sie genutzt haben, um durch Randvermerke oder Ähnliches eine zustimmende oder abweichende Meinung zu ihnen auszudrücken. 179

BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 2007, a.a.O., juris, Rn. 7 f. 180

Vor diesem Hintergrund ist hinsichtlich der Prüfungsniederschriften, in denen die Ergebnisse der Prüfungen zusammengefasst werden, weiter zu differenzieren: Gemäß § 31 Abs. 2 PO-BRH besteht die Prüfungsniederschrift aus dem Prüfungsvermerk (§ 32 PO-BRH), der Prüfungsmitteilung (§ 33 PO-BRH) und dem Übersendungsschreiben (§ 34 Abs. 5 PO-BRH): In der Prüfungsmitteilung werden gemäß § 33 Abs. 1 PO-BRH die Ergebnisse der Prüfung dargestellt, die für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns von Bedeutung sind; sie enthält gemäß § 33 Abs. 2 PO-BRH den 181

ermittelten Sachverhalt, dessen Würdigung, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofs gebotenen Folgerungen sowie ggf. Empfehlungen, wie festgestellte Mängel zu beheben sind. Der Prüfungsvermerk enthält gemäß § 32 Abs. 1 PO-BRH Angaben, die nicht in die Prüfungsmitteilung aufgenommen werden, aber für die gegenwärtige oder eine künftige Prüfung oder aus anderen Gründen von Bedeutung sind. Im Verlauf des Anhörungs- und Bewertungsverfahrens nach §§ 34, 35 PO-BRH werden ggf. weitere Prüfungsniederschriften gefertigt, § 35 Abs. 1 bis 3 PO-BRH. Nach den Erläuterungen der Beklagten endet das gesamte Verfahren mit einer abschließenden Prüfungsniederschrift. Der abschließende Prüfungsvermerk enthält dabei im Allgemeinen die Beanstandungen des Bundesrechnungshofs, die zusammengefasste Stellungnahme der geprüften Stelle und eine Bewertung hierzu.

Nicht dem Beratungsgeheimnis unterliegt die abschließende Prüfungsmitteilung. 182

BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 2007, a.a.O., juris, Rn. 8. 183

Dasselbe gilt für das Übersendungsschreiben. Dies ergibt sich schon daraus, dass beide Bestandteile der Prüfungsniederschrift den in § 34 Abs. 1 PO-BRH bezeichneten Stellen übersandt werden. 184

Hinsichtlich des abschließenden Prüfungsvermerks, der nicht mit übersandt wird, steht das Beratungsgeheimnis ebenfalls nicht grundsätzlich einem Informationszugangsanspruch entgegen. Der Beklagte hat nicht behauptet, dass dieser ausschließlich oder überwiegend Informationen enthält, die dem Beratungsgeheimnis unterfallen. Dies ist nach dem Inhalt derartiger Vermerke (§ 32 PO-BRH) auch nicht ohne Weiteres zu erwarten. Sofern sich im Einzelfall im Prüfungsvermerk dem Beratungsgeheimnis unterfallende Informationen befinden sollten - etwa handschriftliche Anmerkungen, Änderungen oder Bewertungen - kann dem durch Schwärzung oder durch Erstellung einer Reinschrift Rechnung getragen werden, wie dies z.B. bei Urteilen üblich ist. In diesem Umfang steht - entsprechend dem eingeschränkt gefassten Klageantrag und Tenor - der Informationsanspruch des Klägers unter einem Vorbehalt. 185

IV. Der Anspruch auf Informationszugang ist auch nicht deshalb durch § 1 Abs. 3 IFG ausgeschlossen, weil der Kläger als Journalist zum Kreis der auskunftsberechtigten Personen nach § 4 Abs. 1 PresseG NRW gehört. 186

Gemäß § 1 Abs. 3 IFG gehen dem Informationszugangsanspruch aus dem Informationsfreiheitsgesetz Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen - mit Ausnahme der hier nicht in Betracht kommenden Regelungen in § 29 VwVfG und § 25 SGB X - vor. "Vorgehen" können jedoch nur Bestimmungen, die eine abschließende Regelung über den Informationszugang treffen. Liegt keine abschließende Regelung vor, bleibt das Informationsfreiheitsgesetz anwendbar. Auch im Bereich des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes sind daher Konkurrenzfragen in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. Um die Bestimmung des Verhältnisses verschiedener Informationszugangsrechte untereinander vornehmen zu können, müssen vor allem deren jeweilige Regelungsmaterien berücksichtigt werden. Eine Vorrangigkeit im Sinne einer Ausschließlichkeit ist nur dort anzunehmen, wo die jeweiligen Rechte die gleichen Anliegen verfolgen und/oder identische Zielgruppen erfassen. Eine Regelung in einer anderen Rechtsvorschrift im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG liegt daher nur dann vor, wenn ihr Anwendungsbereich in sachlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Informationen, die der Rechtsvorschrift unterfallen, und/oder in persönlicher Hinsicht wegen 187

spezifischer Anforderungen an die Personen, auf welche die Rechtsvorschrift Anwendung findet, beschränkt ist. 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. Lässt sich derartige nicht feststellen, gelangt der Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zur Anwendung.

OVG NRW, Beschluss vom 28. Juli 2008 8 A 1548/07 -, NWVBl. 2008, 59 = juris; 188 IFG NRW: Urteil vom 15. Juni 2011 - 8 A 1150/10 -, DVBl. 2011, 1162 = juris, Rn. 29, und Beschluss vom 31. Januar 2005 21 E 1487/04 -, DÖV 2005, 832 = juris, Rn. 16 ff.

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist § 4 Abs. 1 PresseG NRW keine speziellere Regelung 189 im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG.

Während das Informationsfreiheitsgesetz unterschiedslos jedem vom Grundsatz her einen 190 allgemeinen Informationszugangsanspruch einräumt, verpflichtet § 4 Abs. 1 PresseG NRW die Behörden, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Die Auskunftspflicht besteht daher nur gegenüber einem begrenzten Personenkreis. Gegenstand des Auskunftsanspruchs ist die Mitteilung von Fakten zu einem bestimmten Tatsachenkomplex,

Löffler, Presserecht, Kommentar, 5. Auflage 2006, § 4 Rn. 78; 191

ob aus § 4 Abs. 1 PresseG NRW auch ein Anspruch auf Herausgabe von Unterlagen 192 abgeleitet werden kann, kann offen bleiben, da jedenfalls das Pressegesetz NRW nach Sinn und Zweck keine abschließende Regelung enthält. Ziel des presserechtlichen Auskunftsanspruches ist es, die Presse durch umfassende und wahrheitsgetreue Informationen in die Lage zu versetzen, die Öffentlichkeit entsprechend zu unterrichten.

Löffler, a.a.O., § 4 Rn. 2 m.w.N. 193

Die Regelung des § 4 Abs. 1 PresseG NRW bezweckt eine Privilegierung der Presse und ist 194 schon aus diesem Grund nicht abschließend. Mit dieser Privilegierung wäre es nicht vereinbar, einen Informationszugang, der jedem Bürger offen steht, Pressevertretern vorzuenthalten. Es bleibt den Pressevertretern daher unbenommen, als "jedermann" einen Anspruch nach dem IFG geltend zu machen.

Rossi, a.a.O., § 1 Rn. 107; Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 185; VG Köln, Urteil vom 27. Januar 2011 6 K 4165/09 -, juris, Rn. 58 ff. 195

Da dem Kläger der geltend gemachte Anspruch gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zusteht, kann 196 offen bleiben, ob auch die Anspruchsvoraussetzungen des § 4 Abs. 1 PresseG NRW vorliegen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige 197 Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 10 und 711 ZPO.

Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der 198 Rechtssache zuzulassen. Die entscheidungserhebliche Rechtsfrage, ob das Informationsfreiheitsgesetz auf den Bundesrechnungshof Anwendung findet, ist für eine Vielzahl von Fällen von Bedeutung und bislang höchstrichterlich nicht geklärt.

