



Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Weitergabe von Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes

Dieser Bericht ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Berichts Anlass	5
2	Alte Rechtslage zur Weitergabe von Prüfungsergebnissen	5
3	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. November 2012	6
4	Parlamentarische Beratung über eine Gesetzesänderung	8
4.1	Information des Parlaments durch den Bundesrechnungshof	8
4.2	Parlamentarische Beratung und Gesetzgebungsverfahren	9
5	Bisherige Erfahrungen mit der Neuregelung	11
5.1	Vorläufige Verfahrensrichtlinie zur Behandlung von Informationsbegehren auf Zugang zu Prüfungsunterlagen	11
5.2	Änderung der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes	12
5.3	Statistik	12
6	Bewertung der Neuregelung	13

0 Zusammenfassung

- 0.1 Das Bundesverwaltungsgericht entschied im November 2012 in letzter Instanz, dass die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes unterliegt. Dies bedeutete, dass grundsätzlich sämtliche beim Bundesrechnungshof vorhandenen Informationen seiner gesamten Prüfungs- und Beratungstätigkeit für jedermann zugänglich sein konnten. Dies galt sogar für laufende Prüfungsverfahren sowie für die internen Akten des Bundesrechnungshofes. Denn zu den gesetzlich geregelten Ausnahmegründen von einer Herausgabepflichtung bestand zu dieser Zeit erhebliche Rechtsunsicherheit. Der Bundesrechnungshof sah sich hierdurch in seiner verfassungsrechtlichen Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigt. Er befürchtete auch negative Auswirkungen auf die parlamentarische Budgetkontrolle. Hierüber informierte er das Parlament und regte eine gesetzliche Klarstellung an, die sowohl dem Transparenzgedanken als auch dem verfassungsrechtlichen Auftrag einer effektiven externen Finanzkontrolle gerecht wird.
- 0.2 Das Parlament regelte den Informationszugang zu Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes daraufhin mit dem am 19. Juli 2013 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung neu. Der Große Senat des Bundesrechnungshofes passte auf dieser Grundlage die Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes zum 1. Oktober 2013 an.
- 0.3 Die Neuregelung schützt laufende Prüfungs- und Beratungsverfahren, bis sie mit einem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis beendet werden. Sie gewährleistet damit, dass der Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess des Bundesrechnungshofes und seine Prüfungsakten geschützt sind. Dieser Schutz erstreckt sich auch auf entsprechende Unterlagen der geprüften Stellen. Sie stellt sicher, dass bei Berichten an das Parlament ein Informationszugang nicht vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen gegeben ist. Dadurch wird die parlamentarische Finanzkontrolle gestärkt.

Die Neuregelung trägt zugleich dem Ziel des Rechnungsprüfungsausschusses und des Bundesrechnungshofes Rechnung, die Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungsverfahren des Bundesrechnungshofes transparent zu machen, und genügt nunmehr internationalen Standards.

Sie ermöglicht es – erstmalig auf einer gesetzlich gesicherten Grundlage –, dass sich Bürgerinnen und Bürger im Internet – im Gegensatz zum IFG gebührenfrei – ein eigenes Bild von den Prüfungs- und Beratungsergebnissen des Bundesrechnungshofes machen können. Insbesondere ist nunmehr gesetzlich zwingend geregelt, dass der Bundesrechnungshof seine Bemerkungen (§ 97 BHO) und seine Sonderberichte (§ 99 BHO) im Internet veröffentlicht.

1 Berichtsanlass

Der Informationszugang zu Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes wurde mit den §§ 96 Absatz 4, 97 Absatz 5 und 99 Satz 3 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) im Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung umfassend neu geregelt. Das Gesetz trat am 19. Juli 2013 in Kraft. Der Gesetzesänderung vorausgegangen waren intensive Beratungen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) mit dem Bundesrechnungshof, dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sowie den zuständigen Ressorts, dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), dem Bundesministerium des Innern (BMI) und dem damaligen Bundesministerium der Justiz (BMJ). Der Bundesrechnungshof hat die bisherigen Erfahrungen mit der Neuregelung evaluiert und unterrichtet mit diesem Bericht den Rechnungsprüfungsausschuss. Das BMF hat mit Schreiben vom 10. März 2014 Stellung genommen. Die Stellungnahme ist berücksichtigt.

2 Alte Rechtslage zur Weitergabe von Prüfungsergebnissen

(1) In der Vergangenheit war die Weitergabe von Prüfungsergebnissen in der BHO abschließend und restriktiv geregelt. So bedurfte es sogar einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung und Ergänzung des § 96 Absatz 1 Satz 2 BHO, damit der Bundesrechnungshof Prüfungsmitteilungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) weiterleiten konnte.

(2) In diesem engen Rahmen konnte der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse nur insoweit weitergeben als diese – beispielsweise als Bundestagsdrucksache – ohnehin öffentlich zugänglich waren. Prüfungsergebnisse allgemeiner Art, die für viele Verwaltungen hilfreich sein können, veröffentlicht der Bundesrechnungshof zwar seit zehn Jahren im Intranet des Bundes. Hierauf haben aber nur Bundesbedienstete Zugriff.

(3) Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO, die der Bundesrechnungshof vor allem an den Rechnungsprüfungsausschuss sowie an den Haushaltsausschuss richtet, konnte der Bundesrechnungshof nicht an Dritte herausgegeben.

(4) Gleiches galt für seine Prüfungen ohne Berichterstattung. Bei diesen erstellte der Bundesrechnungshof grundsätzlich eine „Prüfungsmitteilung“ mit einem „vorläufigen“ Prüfungsergebnis. Die Prüfung wurde im kontradiktorischen Verfahren, einem Dialogverfahren zwischen Bundesrechnungshof und geprüfter Stelle, fortgesetzt und abgeschlossen. Ein schriftlich festgestelltes abschließendes Prüfungsergebnis gab es regelmäßig nicht. Das Prüfungsverfahren war nach der gesetzgeberischen Konzeption ein rein staatsinternes, bilaterales Verfahren zwischen Bundesrechnungshof und geprüfter Stelle.

(5) Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Es regelt den Zugang zu Informationen bei Einrichtungen des Bundes. Das IFG bezog den Bundesrechnungshof weder ausdrücklich in seinen Anwendungsbereich ein noch nahm es ihn ausdrücklich davon aus. Der Bundesrechnungshof ging zunächst davon aus, dass das IFG auf seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit nicht anwendbar ist¹ und wurde in seiner Auffassung durch ein erstes Grundsatzurteil des VG Köln² und die einschlägige Literatur bestätigt. Entsprechende Anträge lehnte er daher ab. In den knapp sechseinhalb Jahren von Inkrafttreten des IFG am 1. Januar 2006 bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts am 15. November 2012 gab es 55 IFG Anträge.

3 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. November 2012

(1) Mit Urteil vom 15. November 2012³ entschied das Bundesverwaltungsgericht in letzter Instanz, dass die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes dem IFG unterliegt.

(2) Das Gericht erkannte zwar die besondere Stellung des Bundesrechnungshofes im Verfassungsgefüge an. Diese Besonderheiten hätten in landesgesetzlichen Regelungen der Informationsfreiheit dazu geführt, dass die Landesrechnungshöfe ganz oder zumindest in ihrem Prüfbereich weitgehend vom Anwendungsbereich ausgenommen seien. Jedoch habe der Bundesgesetzgeber im IFG eine solche Ausnahmeregelung nicht getroffen. Gerade weil das IFG für den Bundesrech-

¹ Dies betraf allerdings nur die Prüf- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes, also seine Tätigkeit als externe Finanzkontrolle des Bundes. Unstreitig einbezogen war und ist der Bundesrechnungshof, soweit er als oberste Bundesbehörde Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

² Urteil vom 30. September 2010, Az 13 K 717/09.

³ Az. 7 C 1.12, Siehe Anhang zu Anlage 4.

nungshof eine besondere Schutzvorschrift enthalte, sei daraus zu schließen, dass er grundsätzlich einbezogen sei.

(3) Das Bundesverwaltungsgericht traf keine Aussagen zu der Frage, ab welchem Zeitpunkt der Bundesrechnungshof Zugang zu Unterlagen gewähren muss. Zwar gibt es im IFG Ausnahmetatbestände, die laufende Verfahren schützen. Dieser Schutz gilt jedoch nicht absolut, sondern ist jeweils an weitere Voraussetzungen geknüpft.⁴ Insoweit war umstritten, ob das kontradiktorische Verfahren noch in den Schutz einbezogen war. Erst recht unsicher war, ob sich der Schutz des laufenden Verfahrens auch auf die parlamentarische Beratung erstreckt. Diese schließt sich nämlich an das Prüfungsverfahren an, sie ist nicht Teil des Prüfungsverfahrens.

(4) Ebenfalls hat das Bundesverwaltungsgericht nicht erkennen lassen, ob und wieweit es die Prüfungs- und Erhebungsakten des Bundesrechnungshofes als schützenswert ansieht. Nach der Konzeption des IFG unterliegen Akten dem Informationszugang, soweit nicht ausnahmsweise bestimmte Belange entgegenstehen. So schließt zwar § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG den Informationszugang aus, „wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle“. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch diese für den Bundesrechnungshof konzipierte Ausnahmegvorschrift vom Grundsatz her eng ausgelegt. Dem Urteil ließ sich nicht entnehmen, ob und wenn ja in welchen Fallgestaltungen die Judikative dieser Ausnahmegvorschrift überhaupt Bedeutung zumisst. Insoweit war nicht ausgeschlossen, dass der Bundesrechnungshof bei seinen Akten jede Nichttherausgabe Blatt für Blatt, Zeile für Zeile und Wort für Wort hätte begründen müssen.

(5) Als Folge des Urteils gewährte der Bundesrechnungshof grundsätzlich auf Antrag Informationszugang zu Prüfungsergebnissen, sobald die Prüfungen beendet waren. Er lehnte zwar Ersuchen ab, wenn diese auf Einsicht in Prüfungs- und Beratungsakten oder auf noch laufende Prüfungsverfahren gerichtet waren. Er musste aber damit rechnen, dass seine diesbezügliche Rechtsauffassung jederzeit ge-

⁴ Auszug aus dem IFG (Hervorhebungen vom Bundesrechnungshof):
§ 3 Nr. 3 b IFG: „Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden.“
§ 4 I IFG: „Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde.“

richtlich überprüft und die Rechtsfrage gegebenenfalls von den Gerichten anders bewertet werden könnte.

(6) Seit dem Urteil bis zur Gesetzesänderung (siehe unten Nummer 4) wurden beim Bundesrechnungshof 127 Anträge nach dem IFG gestellt, die seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit betrafen. Die Anträge waren nicht nur auf einzelne Prüfungsvorhaben gerichtet. So stellte beispielsweise eine Tageszeitung den Antrag, eine Übersicht über sämtliche Prüfungsergebnisse der Jahre 2006 bis 2012 zu erhalten. Der Bundesrechnungshof hat diesem Antrag weitgehend entsprochen, obwohl er aufgrund der Herausgabe eine Beeinträchtigung seiner Wirksamkeit befürchtete (beispielsweise durch die Offenlegung von Prüfungsschwerpunkten und -strategien). Er hat der Antragstellerin eine Liste mit über 4 500 Prüfungen übersandt. Nicht offengelegt hat er Informationen zu Prüfungen, die nach der Verschlussachenanweisung des Bundes als Verschlussache eingestuft waren.

4 **Parlamentarische Beratung über eine Gesetzesänderung**

4.1 **Information des Parlaments durch den Bundesrechnungshof**

(1) Der Bundesrechnungshof informierte das Parlament fortlaufend über die Diskussion, ob das IFG auf ihn anwendbar ist.⁵ Er wies insbesondere darauf hin, dass bei einem voraussetzungslosen Akteneinsichtsrecht für Jedermann seine Prüf- und Beratungstätigkeit beeinträchtigt wird. Damit sei es möglich, den Entstehungsprozess seiner Prüfungsergebnisse und somit seine Meinungs- und Entscheidungsfindung auszuforschen. Auch bestünde die Gefahr, dass über ihn Zugang zu Unterlagen von geprüften Stellen erlangt wird, auch wenn diese Stellen nicht dem IFG unterliegen. Eine Veröffentlichung seiner Prüfungsergebnisse vor Abschluss der Prüfungsverfahren und vor der parlamentarischen Beratung könne auch dazu führen, dass der Bundesrechnungshof instrumentalisiert und dann nicht mehr als objektiver und neutraler Ratgeber wahrgenommen wird. Es sei nicht auszuschließen, dass dies eine rein sachorientierte Meinungs- und in der Regel einstimmige Entscheidungsfindung des Parlaments über Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erschweren würde. Darüber hinaus würden seine Prüfungsmethoden und -strategien offengelegt und die geprüften Stellen könnten sich so auf seine

⁵ Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 22. und vom 28. November 2012 (Anlagen 1 und 2).

Prüfungen einstellen. Die Budgetkontrolle würde geschwächt, was dem Ziel des IFG – mehr Kontrolle des Staates durch mehr Transparenz – entgegenwirken würde. Erste Erfahrungen zeigten zudem, dass erhebungsunterworfenen Stellen das IFG zum Anlass nahmen, die Herausgabe von Unterlagen an den Bundesrechnungshof wegen der drohenden Weitergabe zu verweigern. Der Bundesrechnungshof musste sich darauf einstellen, seine Prüfungsrechte gerichtlich geltend zu machen, was zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten und damit verbunden zur Ressourcenbindung und zu Verzögerungen der Prüfungsverfahren geführt hätte. Dies hätte die Effektivität und Effizienz der externen Finanzkontrolle beeinträchtigt.

(2) Auf Bitten des Rechnungsprüfungsausschusses fasste der Bundesrechnungshof seine Bedenken sowie mögliche Handlungsoptionen in einem Bericht über das „Verhältnis von Informationsfreiheit und externer Finanzkontrolle“ zusammen.⁶ Er kam zu dem Ergebnis, dass die Reichweite der Anwendbarkeit des IFG auf den Bundesrechnungshof eine aus verfassungsrechtlicher Sicht wesentliche Frage ist, die gesetzlich ausdrücklich geregelt werden sollte. Hierzu schlug er eine Regelung vor, die den Bundesrechnungshof verpflichtete, die Ergebnisse seiner abgeschlossenen Prüfungen – gegebenenfalls nach einer vorherigen parlamentarischen Beratung – herauszugeben und die Prüfungsakten des Bundesrechnungshofes vom Informationszugang auszunehmen. Dies würde Ergebnistransparenz gewährleisten und gleichzeitig die Arbeitsfähigkeit des Bundesrechnungshofes und eine wirksame parlamentarische Budgetkontrolle ermöglichen.

(3) In einem weiteren Schreiben vom 25. Januar 2013⁷ informierte der Bundesrechnungshof das Parlament über die Urteilsgründe. Die Notwendigkeit, eine gesetzliche Klarstellung zur Reichweite des IFG auf den Bundesrechnungshof zu treffen, war aus seiner Sicht weiterhin gegeben.

4.2 Parlamentarische Beratung und Gesetzgebungsverfahren

(1) Der Rechnungsprüfungsausschuss beriet hierüber mehrfach. Zu seinen Beratungen lud er auch den damaligen BfDI ein, der sich in der Vergangenheit mehrfach mit dem Verhältnis des Bundesrechnungshofes zum IFG beschäftigt hatte. Der Rechnungsprüfungsausschuss bat den Bundesrechnungshof und den BfDI, ei-

⁶ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO über das Verhältnis von Informationsfreiheit und externer Finanzkontrolle (Az. I 1 - 05 20 35 02) vom 10. Dezember 2012, Anlage 3.

⁷ Anlage 4.

nen gemeinsamen Vorschlag für eine entsprechende Gesetzesänderung vorzubereiten.

(2) Bundesrechnungshof und BfDI erarbeiteten einen einvernehmlichen Vorschlag und übermittelten diesen am 26. Februar 2013 an den Rechnungsprüfungsausschuss. Die Regelung sollte das IFG mit dem Ziel modifizieren, klarzustellen, dass

- abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse grundsätzlich herausgegeben werden müssen, soweit nicht Ausnahmegründe nach dem IFG vorliegen,
- Berichte an das Parlament erst nach der parlamentarischen Beratung herausgegeben werden und
- die Herausgabe von Erhebungsunterlagen, Entwürfen und sonstigen Bestandteilen von Prüfungs- und Beratungsakten ausgeschlossen ist.

(3) Der BfDI legte großen Wert darauf, den Schutz des Prüfungsverfahrens des Bundesrechnungshofes durch ein proaktives Element zu flankieren. So sollte gesetzlich klargestellt werden, dass Bemerkungen und Berichte nach § 99 BHO unmittelbar nach ihrer Zuleitung im Internet veröffentlicht werden müssen.

(4) In seiner Sitzung am 1. März 2013 bat der Rechnungsprüfungsausschuss den Bundesrechnungshof, mit dem BMI, dem BMF, dem BMJ und dem BfDI einen Vorschlag für eine gesetzliche Konkretisierung abzustimmen. Dabei wurden – neben dem gemeinsamen Vorschlag des Bundesrechnungshofes und des BfDI – auch Regelungsmöglichkeiten in der BHO diskutiert. Als Ergebnis der Besprechung hielten Bundesrechnungshof und BfDI an ihrem – sprachlich überarbeiteten – gemeinsamen Vorschlag fest. In seiner Sitzung am 22. März 2013 nahm der Rechnungsprüfungsausschuss diesen Vorschlag zustimmend zur Kenntnis und empfahl eine schnelle Umsetzung.

(5) Am 4. Juni 2013 übermittelte das BMF dem Bundesrechnungshof eine Formulierungshilfe zur Änderung der BHO, die den Informationszugang zu Prüfungsergebnissen spezialgesetzlich und abschließend in der BHO regeln sollte. Es bat ihn hierzu kurzfristig um Stellungnahme. Der Entwurf des § 96 Absatz 4 BHO sah vor, den Bundesrechnungshof zu ermächtigen, seine abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse – gegebenenfalls nach der abschließenden parlamentarischen Beratung – weiterzugeben. Den Informationszugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten beim Bundesrechnungshof oder den geprüften

Stellen schloss er aus. Die Neuregelungen in §§ 97 Absatz 5 und 99 Satz 3 BHO verpflichteten den Bundesrechnungshof, seine Bemerkungen und Berichte nach § 99 BHO unmittelbar nach Zuleitung an das Parlament im Internet zu veröffentlichen. Der Bundesrechnungshof bat, in der Gesetzesbegründung klarzustellen, dass der neue § 96 Absatz 4 BHO die Möglichkeit des § 96 Absatz 1 Satz 2 BHO – insbesondere die Weitergabe vorläufiger Prüfungsergebnisse an den Haushaltsausschuss – nicht beeinträchtigt. Im Übrigen hatte der Bundesrechnungshof keine fachlichen Einwände, da die gesetzliche Neuregelung seinen Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess sowie die parlamentarische Budgetkontrolle hinreichend schützt (siehe im Einzelnen nachfolgende Tz. 6). Das BMI hatte die Neuregelung maßgebend in Abstimmung mit dem BMF und dem BMJ erarbeitet. Der BfDI hielt an seinem ursprünglichen Vorschlag fest.

(6) Am 12. Juni 2013 beschloss der Haushaltsausschuss, dem Deutschen Bundestag die Annahme eines geänderten Gesetzentwurfs zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung zu empfehlen.⁸ Die Änderung beruhte auf der Formulierungshilfe zur Änderung der BHO.

(7) Am 13. Juni 2013 nahm der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf einstimmig an. Der Bundesrat stimmte dem geänderten Gesetzentwurf am 5. Juli 2013 zu. Das Gesetz wurde am 18. Juli 2013 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht⁹ und trat am 19. Juli 2013 in Kraft.

5 Bisherige Erfahrungen mit der Neuregelung

5.1 Vorläufige Verfahrensrichtlinie zur Behandlung von Informationsbegehren auf Zugang zu Prüfungsunterlagen

Unmittelbar nach Inkrafttreten der Neuregelung regelte der Bundesrechnungshof seinen Umgang mit Informationsbegehren in der „Vorläufige Verfahrensrichtlinie zur Behandlung von Informationsbegehren auf Zugang zu Prüfungsunterlagen“.¹⁰ Er trägt damit insbesondere dem Anliegen des Rechnungsprüfungsausschusses Rechnung, abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse künftig herauszugeben, sofern nicht öffentliche oder private Belange im Einzelfall entgegenstehen.

⁸ Bundestagsdrucksache Nummer 17/13931 vom 12. Juni 2013 (Anlage 5).

⁹ Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 38 vom 18. Juli 2013, Seite 2386 ff.

¹⁰ Vorläufige Verfahrensrichtlinie zur Behandlung von Informationsbegehren auf Zugang zu Prüfungsunterlagen vom 25. Juli 2013, Anlage 6.

5.2 Änderung der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes

Im September 2013 passte der Große Senat des Bundesrechnungshofes seine Prüfungsordnung (PO-BRH) an.¹¹ Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes werden nunmehr mit einer Abschließenden Prüfungsmitteilung abgeschlossen, die das abschließend festgestellte Prüfungsergebnis nach Durchführung des kontradiktorischen Verfahrens enthält. Eine Übergangsregelung gilt für bereits begonnene Prüfungen. Der Bundesrechnungshof teilte den Ressorts das neue Verfahren mit Schreiben vom 26. September 2013¹² mit. Ergebnis des neuen Verfahrens ist, dass der Bundesrechnungshof künftig bei allen Prüfungen ein abschließendes Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO erstellt. Dieses ist herausgabefähig, solange nicht im Einzelfall öffentliche oder private Belange entgegenstehen. In der Prüfungsordnung hat der Bundesrechnungshof noch einmal verbindlich klargestellt, dass bei der Entscheidung über die Herausgabe von Prüfungsmittellungen der Transparenzgedanke berücksichtigt werden muss (§ 61 Absatz 2 Satz 2 PO-BRH).¹³

5.3 Statistik¹⁴

(1) Seine Entscheidung über Informationsbegehren trifft der Bundesrechnungshof auf Grundlage dieser Regelungen. Er gibt Prüfungsergebnisse heraus, sofern diese abschließend festgestellt bzw. vom Parlament abschließend beraten sind und keine öffentlichen oder privaten Belange entgegenstehen.

(2) Bei den bisher 30 auf Grundlage der Neuregelung bearbeiteten Informationsersuchen gewährte der Bundesrechnungshof in 14 Fällen Zugang zu den begehrten Prüfungsergebnissen. In 8 Fällen lag noch kein abschließend festgestelltes Prüfungsergebnis vor, da die Informationsersuchen laufende Prüfungen betrafen. Bei zwei weiteren Informationsersuchen war die parlamentarische Beratung noch

¹¹ www.bundesrechnungshof.de → Bundesrechnungshof → Rechtsgrundlagen.

¹² Anlage 7.

¹³ § 61 PO-BRH lautet:

Auskunft an sonstige Dritte

(1) Der Bundesrechnungshof kann abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse (§ 96 Absatz 4 Satz 1 BHO) und abschließend vom Parlament beratene Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO (§ 96 Absatz 4 Satz 2 BHO) sonstigen Dritten zugänglich machen.

(2) Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang Zugang gemäß Absatz 1 gewährt wird, liegt im Ermessen des zuständigen Kollegiums. Hierbei berücksichtigt es insbesondere, ob seine Entscheidung dem Transparenzgedanken ausreichend Rechnung trägt. Das Verfahren wird gesondert geregelt.

(3) Das für Grundsatzfragen der Finanzkontrolle zuständige Kollegium ist zu beteiligen.

¹⁴ Stand: 10. März 2014.

nicht abgeschlossen. In diesen Fällen konnte der Bundesrechnungshof noch nicht abschließend über die Herausgabefähigkeit entscheiden. Ein weiteres Informationsbegehren konnte der Bundesrechnungshof nicht erfüllen, weil ihm keine entsprechenden Prüfungsergebnisse vorlagen. Lediglich in 5 Fällen gewährte der Bundesrechnungshof keinen Informationszugang. Zwei dieser Fälle betrafen Bitten, ihm umfangreiche Prüfungsaufstellungen zu erstellen. In einem Fall war eine Herausgabe nicht möglich, weil der begehrte Bericht schützenswerte persönliche Daten enthielt und eine sinnerhaltende Schwärzung nicht möglich war. Zwei Fälle betrafen Ersuchen, die Zugang zu Prüfungsakten zum Inhalt hatten (Schreiben der geprüften Stellen).

Informationersuchen, die nicht auf die Herausgabe von abschließend festgestellten Prüfungsergebnissen gerichtet sind, lehnt der Bundesrechnungshof ab. Hierzu gehören auch Anträge auf die Herausgabe der Prüfungsplanung oder von Listen zu Prüfungen.

(3) Schwierig ist der Umgang mit Informationersuchen, die auf „alte“ Prüfungen gerichtet sind, bei denen also keine Abschließenden Prüfungsmitteilungen vorliegen. Grundsätzlich versucht der Bundesrechnungshof, Informationsbegehren nachzukommen, indem er eine Abschließende Prüfungsmitteilung soweit möglich „nacherstellt“.¹⁵

6 Bewertung der Neuregelung

(1) Die Neuregelung schützt laufende Prüfungs- und Beratungsverfahren, bis sie mit einem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis beendet werden. Sie gewährleistet damit, dass der Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess des Bundesrechnungshofes und seine Prüfungsakten geschützt sind. Dieser Schutz erstreckt sich auch auf entsprechende Unterlagen der geprüften Stellen. Sie stellt sicher, dass ein Informationszugang nicht vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen gegeben ist. Dadurch wird die parlamentarische Finanzkontrolle gestärkt.

¹⁵ Siehe Nummer 7 der Vorläufigen Verfahrensrichtlinie zur Behandlung von Informationsbegehren auf Zugang zu Prüfungsunterlagen (Anlage 6).

(2) Sie trägt zugleich dem Ziel des Rechnungsprüfungsausschusses und des Bundesrechnungshofes Rechnung, die Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes transparent zu machen, und genügt nunmehr internationalen Standards.

(3) Sie ermöglicht es – erstmalig auf einer gesetzlich gesicherten Grundlage –, dass sich Bürgerinnen und Bürger ein eigenes Bild von den Prüfungs- und Beratungsergebnissen machen können und wirkt so einer interessengeleiteten Instrumentalisierung entgegen. Insbesondere ist nunmehr gesetzlich zwingend geregelt, dass der Bundesrechnungshof seine Bemerkungen (§ 97 BHO) und seine Sonderberichte (§ 99 BHO) im Internet veröffentlicht.

(4) Als nächsten Schritt erwägt der Bundesrechnungshof, künftig seine Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO im Internet zu veröffentlichen, sobald das Parlament sie abschließend beraten hat und sofern nicht im Einzelfall öffentliche oder private Belange entgegenstehen. Weiterhin erwägt er eine Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse, die der Bundesrechnungshof in das Intranet des Bundes gestellt hat oder die er aufgrund eines IFG-Antrags oder eines Informationsbegehrens auf Grundlage des § 96 Absatz 4 BHO bereits herausgegeben hat. Damit stünden die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes allen Interessierten direkt und – im Gegensatz zum IFG – gebührenfrei zur Verfügung.

(5) Noch offen ist, ob und wie weit die Veröffentlichung von Abschließenden Prüfungsmitteilungen möglich und sinnvoll sein kann. Aufgrund des kurzen Zeitraums seit Inkrafttreten der Regelung fehlen hier noch Erfahrungswerte, so dass für eine abschließende Entscheidung noch keine hinreichende Tatsachengrundlage existiert.

(6) Insgesamt hat sich die Neuregelung aus Sicht des Bundesrechnungshofes bewährt. Sie schafft Rechtssicherheit und ermöglicht es dem Bundesrechnungshof, durch eine Weitergabe seiner Prüfungsergebnisse seinen Beitrag zu mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung zu leisten, ohne seine Effektivität zu gefährden. Dies stärkt gleichermaßen die externe Finanzkontrolle und die parlamentarische Budgetkontrolle durch den Rechnungsprüfungsausschuss und den Haushaltsausschuss.



Der Präsident



An
den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
Herrn Abgeordneten Dr. Michael Luther
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bonn, den 22. November 2012

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat am 15. November 2012 entschieden, dass der Bundesrechnungshof eine informationspflichtige Bundesbehörde im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) ist.

Ein Journalist hatte in dem nun entschiedenen Fall auf Herausgabe von Prüfungsergebnissen geklagt. Betroffen waren die Prüfungen von Zuwendungen an verschiedene politische Stiftungen, kirchliche und andere Organisationen. Das Verwaltungsgericht Köln hatte den Anspruch zunächst abgelehnt. Es ging davon aus, dass der Bundesrechnungshof nicht unter das IFG falle. In zweiter Instanz verpflichtete das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen den Bundesrechnungshof zur Herausgabe. Hierüber hatte der Bundesrechnungshof Sie bereits informiert. Das BVerwG hat die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts nun bestätigt. Der Bundesrechnungshof prüft zurzeit, welche Unterlagen hiervon betroffen sind.

Eine abschließende Bewertung des Urteils wird zwar erst möglich sein, wenn die Urteilsgründe vorliegen. Schon jetzt abzusehen ist die Folge, dass der Bundesrechnungshof damit grundsätzlich verpflichtet ist, seine Berichte sowie seine sonstigen Prüfungsergebnisse Journalisten

und allen anderen Antragstellern zur Verfügung zu stellen, und dass er – möglicherweise – auch seine Akten öffnen muss. Dies gilt nicht nur für künftige Prüfungen, sondern auch rückwirkend für alle bisherigen Prüfungen des Bundesrechnungshofes, unabhängig davon, ob geprüfte Stellen die Bundesministerien, die Fraktionen des Deutschen Bundestages, die Sozialversicherungsträger oder sonstige Stellen sind. So ist beim Bundesrechnungshof inzwischen der Antrag eines Journalisten der BILD-Zeitung eingegangen, der um Mitteilungen sämtlicher Prüfungen seit dem Jahr 2006 bittet.

Das Urteil wirkt sich erheblich auf die Arbeit des Bundesrechnungshofes und insbesondere seine Berichterstattung an das Parlament aus. Gerne stehe ich Ihnen zur Verfügung, um über mögliche Schlussfolgerungen aus dem Urteil zu beraten. Hierfür bietet sich ggf. auch die nächste Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2012 an, bei der ein Informationsgespräch mit dem Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vorgesehen ist.

Die Vorsitzende sowie die Obleute des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und die Obleute des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages habe ich mit gleichlautenden Schreiben ebenfalls unterrichtet.

Mit freundlichen Grüßen

Jhr

Dieter Engels

Prof. Dr. Dieter Engels



Der Präsident

B u n d e s
rechnungshof

An

den Vorsitzenden und die Obleute des Rechnungsprüfungsausschusses

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Herrn Abgeordneten Dr. Michael Luther

Herrn Abgeordneten Georg Schirmbeck

Frau Abgeordnete Bettina Hagedorn

Frau Abgeordnete Dr. Claudia Winterstein

Herrn Abgeordneten Steffen Bockhahn

Herrn Abgeordneten Sven-Christian Kindler

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Bonn, den 28. November 2012

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben vom 22. November 2012 hatte ich Sie über das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) unterrichtet, nach dem der Bundesrechnungshof dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) unterliegt. Die Wirkungen des Urteils sind unmittelbar spürbar. Bereits in den ersten Tagen sind zahlreiche Anträge insbesondere von Pressevertretern eingegangen, die teilweise recht weit gehende Informationensuchen enthalten. Deshalb möchte ich Ihnen ergänzend noch einige Erläuterungen zu der Frage geben, wie sich dieses Urteil auf die Arbeit des Bundesrechnungshofes und insbesondere auf seine Berichterstattung an das Parlament auswirken kann.

Adenauerallee 81
53113 BonnTelefon 0228 99 721-1000
Telefax 0228 99 721- 1018Internet
www.bundesrechnungshof.deE-Mail
dieter.engels@brh.bund.de

Welche Informationen sind betroffen?

Bisher hat der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse zunächst den geprüften Stellen mitgeteilt, um diesen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Nach Abschluss der Prüfverfahren hat der Bundesrechnungshof die Legislative über bedeutende Fälle unterrichtet, insbesondere, wenn die Exekutive seinen Empfehlungen nicht gefolgt ist. Öffentlich waren die jährlichen Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sowie die Berichte von besonderer Bedeutung (§ 99 BHO). Nicht öffentlich waren hingegen die Prüfungsmitteilungen, die Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO, insbesondere an den Haushaltsausschuss und den Rechnungsprüfungsausschuss oder die Bundesregierung, sowie die Korrespondenz zwischen Bundesrechnungshof und geprüften Stellen.

Das BVerwG hat nunmehr entschieden, dass jedermann grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang auch zu den genannten bisher nicht öffentlichen Unterlagen hat. Da uns die Urteilsgründe noch nicht vorliegen, können wir die genaue Reichweite des Informationsanspruchs derzeit nur schätzen. Wir gehen davon aus, dass er grundsätzlich alle Prüfungsergebnisse – aktueller und sämtlicher früherer Prüfungen – erfasst. Zwar ist nach dem IFG ein Anspruch nicht gegeben, wenn ein Ausnahmetatbestand greift: So sind Informationen des Bundesrechnungshofes geschützt, wenn ihr Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle – also die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes – haben kann. Die Rechtsprechung hat diesen Ausnahmetatbestand jedoch bisher so eng ausgelegt, dass derzeit nicht absehbar ist, ob und in welchen Fällen die Gerichte die Voraussetzungen als erfüllt ansehen. Vom Zugang ausgeschlossen sind somit im Wesentlichen lediglich einzelne Informationen, deren Veröffentlichung schutzwürdige Belange beeinträchtigen oder die Rechte Dritter verletzen würde. Bei Informationen, die als Verschlussache eingestuft sind, werden die Gerichte prüfen, ob die Einstufung zu Recht erfolgt ist und ob deren Voraussetzungen im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung noch vorliegen.

Das IFG trifft keine Unterscheidung zwischen Prüfungsmitteilungen und sonstigen vorhandenen Informationen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die Rechtsprechung auch die Prüfungsakten des Bundesrechnungshofes – einschließlich Material der geprüften Stellen und interne Aufzeichnungen – grundsätzlich in die Veröffentlichungspflicht nach dem IFG einbezieht.

Zu welchem Zeitpunkt müssen Informationen herausgegeben werden?

Ein Informationsanspruch besteht grundsätzlich nicht bei laufenden Verfahren. Dies gilt nach dem Wortlaut des Gesetzes allerdings nur, soweit und solange die vorzeitige Bekanntgabe der

Information den Erfolg einer Maßnahme vereiteln oder die Beratung beeinträchtigen würde. Völlig offen ist daher, wie die Rechtsprechung diese zeitliche Grenze bei Prüfungen des Bundesrechnungshofes zieht. Es scheint nach einer vorsichtigen ersten Einschätzung nicht ausgeschlossen, dass die Gerichte als laufende Verfahren nur die Prüfungshandlung bis zum Versand einer vorläufigen Prüfungsmitteilung betrachten, gegebenenfalls noch den Schriftwechsel mit der geprüften Stelle im kontradiktorischen Verfahren. Dies hätte zur Folge, dass nach Abschluss einer Prüfung – also auch während oder gar vor der parlamentarischen Berichterstattung und Beratung – ein Informationsanspruch bestehen kann.

Ist der Bundesrechnungshof im Vergleich zu anderen Rechnungshöfen ein Sonderfall?

Soweit auch in den Bundesländern Informationszugangsrechte gegenüber Landesrechnungshöfen bestehen, sind diese überwiegend auf deren Verwaltungstätigkeit beschränkt. In Hamburg wurde als Ergebnis einer Volksinitiative für mehr Transparenz der Landesrechnungshof in den Anwendungsbereich des dort vor kurzem in Kraft getretenen Transparenzgesetzes einbezogen – allerdings nur hinsichtlich seiner Berichte. Im internationalen Vergleich gibt es vielfältige Transparenzerfordernisse. Sie beschränken sich aber auch dort im Wesentlichen auf die Ergebnisse abgeschlossener Prüfungen.

Dies könnte gegebenenfalls ein Ansatzpunkt sein, mehr Transparenz für die Tätigkeit des Bundesrechnungshofes zu gewährleisten ohne seine Funktionsfähigkeit und die Bedeutung seiner Berichterstattung für das Parlament zu beeinträchtigen. Eine mögliche Regelung mit dieser Zielsetzung sollte allerdings in jedem Fall sicherstellen, dass Berichte an das Parlament und seine Ausschüsse erst dann herausgegeben werden müssen, wenn sie zuvor Gelegenheit zur Beratung hatten.

Für weitere Informationen und Fragen stehe ich Ihnen gerne bei der anstehenden Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jhr

Dieter Engel

Prof. Dr. Dieter Engels



Bundes
rechnungshof

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An den
Vorsitzenden
des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Abgeordneten Dr. Michael Luther
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse
Postfach 12 06 03
53048 Bonn
Telefonnummer
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Telefon 0228 99 721-0
Telefax 0228 99 721-29 90
Internet
www.bundesrechnungshof.de
E-Mail
poststelle@brh.bund.de

Im Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
11 – 05 20 35 02

Durchwahl Bonn, den
10.12.2012

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über das Verhältnis von Informationsfreiheit und externer Finanzkontrolle

60 Anlagen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

am 15. November 2012 hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes dem Informationsfreiheitsgesetz unterliegt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat den Bundesrechnungshof daraufhin in seiner Sitzung am 30. November 2012 gebeten, ihm über die Auswirkungen des Urteils auf die Arbeit des Bundesrechnungshofes und die parlamentarische Budgetkontrolle sowie über mögliche gesetzgeberische Klarstellungsmöglichkeiten zur Reichweite des Informationsfreiheitsgesetzes auf den Bundesrechnungshof zu informieren. Dieser Bitte kommt der Bundesrechnungshof mit beiliegendem Bericht nach. Er hat verschiedene Handlungsoptionen identifiziert, die – je nach Reichweite der Offenlegungspflichten – vier Stufen umfassen und empfiehlt eine Lösung, bei der sich durch weitgehende Ergebnistransparenz die Kontrolle durch Parlament und Bundesrechnungshof mit der Kontrolle durch die Öffentlichkeit im gegenseitigen Nutzen verbinden lassen.

Abdrucke des Berichts und dieses Schreibens erhalten die Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sowie das Bundesinnenministerium und das Bundesfinanzministerium.

Mit freundlichen Grüßen


Prof. Dr. Engels


Erb


Romers



Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

Verhältnis von Informationsfreiheit
und externer Finanzkontrolle

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Berichts Anlass	4
2	Bisherige Rechtslage	4
3	Auswirkungen des Urteils	5
3.1	Umfang der Informationsrechts	5
3.2	Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle	6
3.3	Auswirkungen auf die parlamentarische Budgetkontrolle	7
3.4	Auswirkungen auf die geprüften Stellen	8
4	Stufenmodell zur Reichweite von Informationsansprüchen	8
4.1	Stufe 1: Bereichsausnahme	8
4.2	Stufe 2: Modell nach dem Hamburger Transparenzgesetz	8
4.3	Stufe 3: Herausgabe der abschließenden Prüfungsergebnisse am Ende der Prüfverfahren	9
4.4	Stufe 4: Herausgabe aller Unterlagen	9
5	Würdigung und Empfehlung	9

0 Zusammenfassung

- 0.1 Mit Urteil vom 15. November 2012 (Az. 7 C 1.12) hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – IFG – unterliegt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat den Bundesrechnungshof gebeten, ihm über die Reichweite des Urteils sowie über mögliche gesetzliche Klarstellungen zu berichten.
- 0.2 Ein voraussetzungsloses Akteneinsichtsrecht für Jedermann würde die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofes beeinträchtigen. Er könnte dann ausgeforscht werden und müsste seine Prüfungsmethoden und –strategien, die bei den geprüften Stellen erhobenen Unterlagen sowie den Entstehungsprozess seiner Prüfungsergebnisse offenlegen. Eine Veröffentlichung seiner Prüfungsergebnisse vor Abschluss der Prüfungsverfahren und vor der parlamentarischen Beratung kann dazu führen, dass der Bundesrechnungshof instrumentalisiert und dann nicht mehr als objektiver und neutraler Ratgeber wahrgenommen wird. Es ist nicht auszuschließen, dass dies eine rein sachorientierte Meinungs- und in der Regel einstimmige Entscheidungsfindung des Parlaments über Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erschweren würde. Die Budgetkontrolle würde geschwächt, was dem Ziel des IFG – mehr Kontrolle des Staates durch mehr Transparenz – entgegenwirken würde.
- 0.4 Der Bundesrechnungshof hält die rechtliche Konkretisierung der Anwendbarkeit des IFG auf den Bundesrechnungshof für eine wesentliche Frage, weil sie die Rolle des Bundesrechnungshofes in seinem Verhältnis zur Legislative, zur Exekutive und zur Öffentlichkeit betrifft. Er empfiehlt daher eine Klarstellung durch den Gesetzgeber, um die Reichweite des Anwendungsbereichs des IFG auf die externe Finanzkontrolle klarzustellen und zu präzisieren. Der Bundesrechnungshof hat hierzu verschiedene Handlungsoptionen identifiziert, die – je nach Reichweite der Offenlegungspflicht – vier Stufen umfassen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine Lösung, die durch weitgehende Ergebnistransparenz dem Anliegen des IFG gerecht wird, ohne die Funktionsfähigkeit der externen Finanzkontrolle und der parlamentarischen Budgetkontrolle zu beeinträchtigen und die so sowohl die Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit als auch die Kontrolle der Verwaltung durch den Bundesrechnungshof und das Parlament stärkt.

1 Berichts Anlass

(1) Mit Urteil vom 15. November 2012 (Az. 7 C 1.12) hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – IFG – unterliegt. Die Urteilsgründe liegen noch nicht vor. Der Bundesrechnungshof hat hierüber mit Schreiben vom 22. November und vom 28. November 2012 informiert. In seiner Sitzung am 30. November 2012 bat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages den Bundesrechnungshof, ihm über die Reichweite des Urteils sowie über mögliche gesetzliche Klarstellungen zu berichten.

2 Bisherige Rechtslage

(1) Vor Inkrafttreten des IFG war die Weitergabe von Prüfungsergebnissen in der Bundeshaushaltsordnung – BHO – abschließend und restriktiv geregelt. So bedurfte es sogar einer gesetzlichen Regelung und Ergänzung des § 96 Absatz 1 Satz 2 BHO, damit der Bundesrechnungshof seine Prüfungsmittelungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages weiterleiten durfte.

(2) Das IFG bezieht den Bundesrechnungshof weder ausdrücklich in seinen Anwendungsbereich ein noch nimmt es ihn ausdrücklich davon aus. Bei der ersten Beratung des IFG im Deutschen Bundestag am 17. Dezember 2004 bemängelten allerdings mehrere Abgeordnete, dass der Bundesrechnungshof vom IFG vollständig ausgenommen sei. Am 1. Januar 2006 trat das IFG in Kraft.

(3) Um zu untersuchen, ob und wieweit er vom Anwendungsbereich des IFG erfasst wird, gab der Bundesrechnungshof ein Rechtsgutachten in Auftrag. Ergebnis dieses Rechtsgutachtens war, dass die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes vom IFG ausgenommen ist. Diese Einschätzung wurde auch in der einschlägigen Literatur zum IFG vertreten. In einem ersten Grundsatzurteil kam das VG Köln zu demselben Ergebnis. Der Bundesrechnungshof ging daher zunächst davon aus, dass das IFG auf seine Prüfungen nicht anwendbar ist.

(4) Ungeachtet dessen hat der Bundesrechnungshof schon bisher seine Prüfungsergebnisse – auch im Sinne der Transparenz seiner Prüfungsergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger – offengelegt, soweit ihm dies gesetzlich möglich war:

- Seinen Jahresbericht (die Bemerkungen) stellt er unmittelbar nach der Zuleitung an Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung auf einer Pressekonferenz vor und veröffentlicht ihn im Internet.
- Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung gemäß § 99 BHO veröffentlicht er nach der Zuleitung an Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung ebenfalls im Internet.
- Der Präsident des Bundesrechnungshofes gibt in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung eine Schriftenreihe heraus, die wesentliche Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes enthält. Die Schriften werden als Buch und im Internet veröffentlicht.
- Prüfungserkenntnisse, die für viele Verwaltungen hilfreich sein können, veröffentlicht der Bundesrechnungshof im Intranet des Bundes. Hierauf haben alle Bundesbedienstete Zugriff.

Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO, die der Bundesrechnungshof vor allem an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sowie an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages richtet, hat er bislang nicht an Dritte herausgegeben. Gleiches gilt für seine Prüfungsmitteilungen, die im Wesentlichen einzelne beanstandungswürdige Sachverhalte der geprüften Stellen enthalten.

3 Auswirkungen des Urteils

3.1 Umfang des Informationsrechts

(1) Das IFG gewährt ein voraussetzungsloses Informationszugangsrecht. Jeder hat – ohne dass er dies begründen muss – grundsätzlich einen Anspruch auf alle amtlichen Informationen von Bundesbehörden. Dazu gehören sowohl Entscheidungen als auch interne Unterlagen, die der Vorbereitung dieser Entscheidungen

dienen. Nach dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts unterliegt der Bundesrechnungshof dem IFG. Er muss daher auf Antrag alle Informationen – also insbesondere sämtliche Prüfungsergebnisse – herausgeben, soweit nicht im Einzelfall Ausschlussgründe entgegenstehen. Geschützt sind beispielsweise Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, personenbezogene Daten sowie bestimmte öffentliche Belange wie internationale Beziehungen oder fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr. Die Ausschlussgründe sind nach der Rechtsprechung der Gerichte als Ausnahme vom grundsätzlichen Informationszugangsrecht eng auszulegen. Liegt kein Ausschlussgrund vor, hat der Antragsteller ein Zugangsrecht und darf die erhaltenen Informationen grundsätzlich weiterverbreiten.

(2) Das IFG schließt einen Anspruch auf Informationszugang gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG dann aus, „wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle.“ Das OVG für das Land Nordrhein-Westfalen hat in der dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vorangegangenen Entscheidung diesen Ausnahmegrund sehr restriktiv ausgelegt. Er sei demnach nur dann erfüllt, wenn der Bundesrechnungshof bezogen auf jede einzelne Information mit einer auf Tatsachen beruhenden Prognose die konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf das Schutzgut der externen Finanzkontrolle darlegt. Allgemeine Erwägungen reichen hierfür nicht. Das Vertrauensverhältnis zur geprüften Stelle ist nicht geschützt.

(3) Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist die von dem Gericht aufgestellte Hürde sehr hoch. Es wird schwierig sein, vorab eine gesicherte Prognose über die Folgen einer Herausgabe zu treffen. Insbesondere ist nicht absehbar, wie ein Antragsteller die von ihm erlangten Informationen verwendet und welche Auswirkungen daraus entstehen. Die Ausnahmevorschrift des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG bietet schon aus diesem Grund keinen ausreichenden Schutz.

3.2 Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle

(1) Der Bundesrechnungshof sieht vor allem die Gefahr, dass die Offenlegung von Akten und der dadurch mögliche Vergleich der Entwürfe von Prüfungsniederschriften Rückschlüsse auf den Entstehungsprozess von Prüfungsergebnissen einschließlich der zugrundeliegenden Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ermöglichen würden. Zwar ist das Beratungsgeheimnis als Bestandteil der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofes auch

nach dem IFG geschützt; in einer früheren Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht das Beratungsgeheimnis aber sehr eng ausgelegt. Es hat insbesondere die in den Akten enthaltenen Entwürfe der Prüferinnen und Prüfer nicht einbezogen, welche diese im Auftrag der Kollegien entwerfen und die Grundlage für die Entscheidungsfindung sind. Die Unabhängigkeit der Mitglieder ist daher nicht umfassend geschützt.

(2) Auch finden sich in den Unterlagen des Bundesrechnungshofes Konzepte und Entwürfe, die vor den örtlichen Erhebungen oder zumindest vor der Stellungnahme der geprüften Stelle erstellt wurden. Die Herausgabe solcher Unterlagen würde ein falsches Bild vermitteln, wenn beispielsweise interne Thesen über mögliches Fehlverhalten der geprüften Stellen erfasst sind. Nach der Konzeption des IFG sind auch solche Informationen herauszugeben. Ungeklärt ist bisher die Frage, ob die potentielle Weitergabe dazu führt, dass der Bundesrechnungshof von seinen Prüfungshandlungen betroffene Dritte künftig besser schützen muss.

(3) Der Bundesrechnungshof sieht daneben die Gefahr, dass ein Offenlegen sämtlicher Prüfungsunterlagen dazu führen kann, dass seine Prüfungsstrategien und -methoden sowie seine künftig geplanten Prüfungen bekannt werden. Ähnlich wie bei Ermittlungsbehörden würde seine Effektivität leiden, wenn die geprüften Stellen sich auf seine Prüfungen vorbereiten könnten.

3.3 Auswirkungen auf die parlamentarische Budgetkontrolle

(1) Der Bundesrechnungshof ist objektiver und neutraler Ratgeber des gesamten Parlaments. Damit er diese Rolle ausfüllen kann, garantiert das Grundgesetz den Mitgliedern des Bundesrechnungshofes richterliche Unabhängigkeit. Mit Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO informiert der Bundesrechnungshof das Parlament über aktuelle haushaltsrelevante Themen. Ein umfassender Herausgabeanspruch kann dazu führen, dass die Berichte vor der parlamentarischen Beratung öffentlich werden. Dann besteht insbesondere die Gefahr, dass sie verkürzt dargestellt und isoliert genutzt werden, um den Bundesrechnungshof politisch zu instrumentalisieren. Dies kann dazu führen, dass der Bundesrechnungshof nicht mehr als objektiv und neutral wahrgenommen wird.

(2) Die Beratungen und Beschlussfassungen zu Prüfungen des Bundesrechnungshofes sind in aller Regel einstimmig. Dies führt dazu, dass seine Empfehlungen unabhängig von parlamentarischen Mehrheiten in aller Regel umgesetzt

werden. Eine durch die Öffentlichkeit oder interessengeleitete Teile der Öffentlichkeit verschärfte Diskussion würde eine rein sachorientierte Meinungs- und Entscheidungsfindung erschweren.

3.4 Auswirkungen auf die geprüften Stellen

Es ist nicht auszuschließen, dass erhebungsunterworfenen Stellen das IFG zum Anlass nehmen, die Herausgabe von Unterlagen wegen der drohenden Weitergabe zu verweigern. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie selbst nicht dem IFG unterliegen. Der Bundesrechnungshof wäre dann gezwungen, seine Prüfungsrechte gerichtlich geltend zu machen, was zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten und damit verbunden zur Ressourcenbindung und zu Verzögerungen der Prüfungsverfahren führen könnte. Dies würde die Effektivität und Effizienz der externen Finanzkontrolle beeinträchtigen.

4 Mögliche Handlungsoptionen

Grundsätzlich sind für die Reichweite der Offenlegungspflichten bei Rechnungshöfen vier abgestufte Szenarien denkbar:

4.1 Stufe 1: Bereichsausnahme

Der Bundesrechnungshof gibt auch in Zukunft – wie bisher schon – grundsätzlich nur Bemerkungen und Berichte nach § 99 BHO heraus: Dies würde eine umfangreiche Bereichsausnahme im IFG für die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshof erfordern. Entsprechende Regelungen gibt es in den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, bei denen nur der Verwaltungsbereich der Landesrechnungshöfe dem jeweiligen Landes-IFG unterliegt. Der Thüringer Rechnungshof ist vollständig vom Anwendungsbereich des Landes-IFG ausgenommen. In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen gibt es kein IFG, so dass gegen die Landesrechnungshöfe ebenfalls kein Anspruch auf Informationszugang besteht.

4.2 Stufe 2: Modell nach dem Hamburger Transparenzgesetz

Der Bundesrechnungshof gibt neben Bemerkungen und Berichten nach § 99 BHO auch Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO heraus: Auch diese Alternative würde eine Modifizierung des Gesetzes erfordern, hat aber seit kurzem im Hamburgischen Transparenzgesetz ein Vorbild. Dieses Nachfolgegesetz des Hamburgischen IFG nimmt den Landesrechnungshof weiterhin von der Informationspflicht aus, soweit

er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird, bezieht aber seine Berichte ausdrücklich ein.

4.3 Stufe 3: Ergebnistransparenz

Der Bundesrechnungshof gibt wie bei Stufe 2 Bemerkungen, Berichte nach § 99 BHO und Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO sowie zusätzlich die Prüfungsmitteilungen seiner abgeschlossenen Prüfungen heraus. An die Ausschüsse gerichtete Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO sind herauszugeben, sobald das Parlament Gelegenheit zur Beratung hatte. Lediglich die Prüfungsakten des Bundesrechnungshofes sind vom Informationszugangsrecht nicht erfasst. Diese Stufe entspricht der vom Bundesverwaltungsgericht zu seinem Urteil herausgegebenen Pressemitteilung („Bundesrechnungshof muss über Prüfungsergebnisse Auskunft geben“). Sie erfüllt die von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden verabschiedeten internationalen Standards. Auch bei Gerichten sind die Urteile und Beschlüsse öffentlich, die Gerichte und deren Akten unterliegen jedoch nicht dem IFG. Um diese Stufe rechtssicher zu erhalten, wäre eine gesetzliche Klarstellung erforderlich.

4.4 Stufe 4: Herausgabe aller Unterlagen

Kommt es zu keiner gesetzlichen Änderung oder Klarstellung, ist es möglich, dass der Bundesrechnungshof auch seine Prüfungsakten einschließlich seiner Konzepte, Vermerke, Entwürfe und Unterlagen der geprüften Stellen offenlegen muss. Hierfür ist kein Vorbild ersichtlich. Diese Stufe wäre angesichts der oben dargestellten Implikationen problematisch.

5 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Forderung, staatliche Vorgänge möglichst transparent zu gestalten, um so die Kontrolle staatlichen Handelns zu unterstützen und das Vertrauen der Menschen in staatliche Einrichtungen zu erhöhen.

Die Kontrolle durch Öffentlichkeit darf jedoch nicht dazu führen, dass die Kontrolle durch eine unabhängige externe Finanzkontrolle und die parlamentarische Budgetkontrolle erheblich erschwert werden. Beide Kontrollen müssen nebeneinander möglich sein, um sich sinnvoll zu ergänzen. Insbesondere Stufe 3 würde ein Höchstmaß an Ergebnistransparenz gewährleisten und gleichzeitig die Arbeitsfähigkeit des Bundesrechnungshofes und eine wirksame parlamentarische

Budgetkontrolle ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hält die rechtliche Konkretisierung der Anwendbarkeit des IFG auf den Bundesrechnungshof für eine wesentliche Frage, weil sie die Rolle des Bundesrechnungshofes in seinem Verhältnis zur Legislative, zur Exekutive und zur Öffentlichkeit betrifft. Er empfiehlt daher eine Klarstellung durch den Gesetzgeber, um die Reichweite des Anwendungsbereichs des IFG auf die externe Finanzkontrolle zu präzisieren. Der Transparenzgedanke könnte zusätzlich gefördert und Abgrenzungsschwierigkeiten vermieden werden, wenn gleichzeitig die Ausnahmeklausel des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG entfiel.

Prof. Dr. Engels

Erb

Romers





Der Präsident

Abdruck
P.d.A.B u n d e s
rechnungshof

An den
Vorsitzenden und die Obleute des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Herrn Abgeordneten Dr. Michael Luther
Herrn Abgeordneten Georg Schirmbeck
Frau Abgeordnete Bettina Hagedorn
Frau Abgeordnete Dr. Claudia Winterstein
Herrn Abgeordneten Steffen Bockhahn
Herrn Abgeordneten Sven-Christian Kindler

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bonn, 27. Januar 2013

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben vom 22. November 2012 hatte ich Sie über das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) unterrichtet, nach dem der Bundesrechnungshof dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) unterliegt. Mit seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 2012 informierte der Bundesrechnungshof über das Verhältnis von Informationsfreiheit und externer Finanzkontrolle, insbesondere über die sich aus dem Urteil ergebenden Konsequenzen für die parlamentarische Budgetkontrolle und die Arbeit des Bundesrechnungshofes. Inzwischen liegen uns die Urteilsgründe des BVerwG vor. Sie bestätigen, dass der Bundesrechnungshof dem IFG vollständig unterliegt.

Das Gericht erkennt zwar die besondere Stellung des Bundesrechnungshofes im Verfassungsgefüge an. Diese Besonderheiten hätten in landesgesetzlichen Regelungen der Informationsfreiheit dazu geführt, dass die Landesrechnungshöfe ganz oder zumindest in ihrem Prüfbereich weitgehend vom Anwendungsbereich ausgenommen seien. Jedoch habe der Bundesgesetzgeber im IFG eine solche Ausnahmeregelung nicht getroffen. Aus gesetzessystematischen

Erwägungen kommt das BVerwG dann zu dem Ergebnis, dass der Bundesrechnungshof dem IFG unterliegt. Hierfür spreche die Ausnahmvorschrift des § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG. Diese schließt einen Anspruch nach dem IFG aus, wenn das Bekanntwerden der angefragten Informationen auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle nachteilige Auswirkungen haben kann. Wenn aber eine eigene Ausnahmvorschrift für den Bundesrechnungshof existiere, ließe sich darauf schließen, dass er grundsätzlich dem IFG unterliege. Bestätigt würde dies, wenn man den Willen des Bundesgesetzgebers untersuche. Die Begründung zu einem frühen Entwurf des IFG aus dem Jahr 2000 habe den Bundesrechnungshof – entsprechend der Regelung für andere unabhängige Einrichtungen – nur hinsichtlich seiner Verwaltung in das IFG einbezogen. Später finde sich diese Einschränkung für den Bundesrechnungshof in der Gesetzesbegründung nicht mehr, stattdessen habe man die genannte Ausnahmvorschrift geschaffen.

Mit dem Sinn und Zweck der Einbeziehung des Bundesrechnungshofes in das IFG hat sich das BVerwG in seiner Entscheidung unter Verweis auf die Entscheidung des Bundesgesetzgebers nicht auseinandergesetzt.

Somit muss der Bundesrechnungshof künftig die Ergebnisse seiner Prüfungen jeder Antragstellerin und jedem Antragsteller offenlegen, soweit nicht im Einzelfall Ausnahmegründe dagegenstehen. Einen besonderen Schutz für die Prüfungsakten des Bundesrechnungshofes hat das Bundesverwaltungsgericht nicht postuliert, so dass auch insoweit künftig jede Nichtherausgabe auf eine Ausnahmvorschrift gestützt und begründet werden muss. Hierbei wird zu beachten sein, dass die Verwaltungsgerichte Ausnahmegründe nur in engen Grenzen anerkennen. Eine solche enge Auslegung hat das Bundesverwaltungsgericht auch für die genannte Schutzvorschrift § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG bestätigt.

Keine Aussagen hat das Bundesverwaltungsgericht auch zu der Frage getroffen, zu welchem Zeitpunkt der Bundesrechnungshof Unterlagen offenlegen muss. Hier ist offen, ob und wie weit ein Anspruch erst nach Abschluss der Prüfverfahren und erst nach der Beratung im Parlament besteht oder schon zu einem früheren Zeitpunkt.

Das Urteil führt daher nicht zu einer abweichenden Einschätzung als sie der Bundesrechnungshof in seinem genannten Bericht gegeben hat. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, die Reichweite der Anwendbarkeit des IFG auf den Bundesrechnungshof gesetzlich klarzustellen. Gerne stehe ich Ihnen für Gespräche hierzu zur Verfügung.

Die Urteilsgründe des Bundesverwaltungsgerichts habe ich zu Ihrer Information beigelegt.
Die Vorsitzende und die Obleute des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sowie
den Chef des Bundeskanzleramtes habe ich ebenfalls unterrichtet.

Mit freundlichen Grüßen

Dr.

Dieter Engels

Prof. Dr. Dieter Engels



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 1.12
OVG 8 A 2593/10

Verkündet
am 15. November 2012
Hardtmann
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. November 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger und Brandt

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Oktober 2011 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein freier Wirtschaftsjournalist, begehrt Zugang zu Informationen des Bundesrechnungshofs über die Prüfung von Zuwendungen, die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verschiedenen Stiftungen politischer Parteien und kirchlichen Organisationen zur Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben gewährt wurden.
- 2 Mit Schreiben vom 2. September 2008 beantragte der Kläger beim Bundesrechnungshof unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, ihm jeweils eine Kopie des Ergebnisberichts einschließlich eventueller Beanstandungen von der jeweils letzten Prüfung bestimmter Organisationen (darunter Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hans-Seidel-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Katholische Zentralstelle für Entwicklung und Evangelische Zentralstelle für Entwicklung) zu übersenden. Diesen Antrag lehnte der Bundesrechnungshof durch Bescheid vom 16. Oktober 2008 ab mit der Begründung, dass das Bekanntwerden der vorliegenden Prüfungserkenntnisse nach § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG nachteilige Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle hätte. Mit Widerspruchsbescheid vom 15. Januar 2009 wies der Bun-

desrechnungshof den Widerspruch zurück. Bezüglich der bereits abgeschlossenen Prüfungsverfahren verwies er wiederum auf den genannten Versagungsgrund und führte aus, dass die Ermittlung der prüfungsrelevanten Sachverhalte ohne die Mitwirkung und die Auskünfte der geprüften Stellen, die sich auf eine vertrauliche Behandlung verließen, erheblich erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht würde.

- 3 Mit Urteil vom 30. September 2010 wies das Verwaltungsgericht die hiergegen erhobene Klage ab. Dem Kläger stehe der geltend gemachte Anspruch auf Informationszugang nicht zu. Der Bundesrechnungshof werde im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit weder als Behörde tätig noch nehme er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahr; er sei folglich insoweit nicht informationspflichtig. Unabhängig davon sei auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG zu bejahen, da der Bundesrechnungshof dessen Voraussetzungen plausibel dargelegt habe.

- 4 Auf die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 26. Oktober 2011 der Klage stattgegeben und die Beklagte verpflichtet, dem Kläger Kopien der jeweils abschließenden Prüfungsniederschrift (einschließlich Prüfungsvermerk und Übersendungsschreiben) von der jeweils letzten Prüfung der genannten Organisationen zu übersenden, soweit nicht im Einzelfall Ausschlussgründe nach § 3 Nr. 4, § 5 oder § 6 IFG entgegenstehen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Anspruch folge aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Der Bundesrechnungshof sei eine Behörde im Sinne des hier maßgeblichen materiell-funktionellen Behördenbegriffs. Er sei eine Stelle, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Neben den staatlichen Stellen, die Funktionen der Rechtsprechung und der Gesetzgebung wahrnähmen, seien - entgegen der Gesetzesbegründung - sonstige unabhängige, d.h. weisungsfreie, Tätigkeiten nicht generell vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen. Der Wortlaut gebe hierfür nichts her. Auch der Entstehungsgeschichte könne das nicht entnommen werden. Aus systematischen Gesichtspunkten spreche der auf den Bundesrechnungshof zugeschnittene Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG dagegen, ihn in Bezug auf seine Prüfungstätigkeit nicht unter § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zu fas-

sen. Denn anderenfalls bliebe für die Vorschrift kein nennenswerter Anwendungsbereich.

- 5 Der Informationszugang werde nicht durch § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG ausgeschlossen. Zur externen Finanzkontrolle gehöre auch die Prüfung von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, wenn sie vom Bund Zuwendungen erhielten. Die Beklagte habe jedoch nicht hinreichend dargelegt, dass das Bekanntwerden der begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf das Schutzgut der externen Finanzkontrolle haben könne. Hiernach genüge die konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen, während fernliegende Befürchtungen ausgeschlossen. Dabei sei eine Prognose der informationspflichtigen Stelle erforderlich. Diese sei gerichtlich jedenfalls daraufhin zu überprüfen, ob die Behörde von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen sei, ihre Prognose einleuchtend begründet und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen habe. Die von der Beklagten befürchtete Verringerung der Bereitschaft der geprüften Stellen zur vertraulichen Zusammenarbeit sei letztlich unwahrscheinlich. Im rechtlichen Sinne sei der Bundesrechnungshof auf die freiwillige Mitwirkung der geprüften Stellen nicht angewiesen. Allerdings setze die effektive Ausübung der Kontrolltätigkeit eine Kooperation der geprüften Stellen voraus. Es fehle jedoch an einer gesicherten Tatsachenbasis für die Annahme, dass die behauptete Verhaltensänderung überhaupt eintrete. So hätten die geprüften Stellen auch bislang nicht sicher sein können, dass Beanstandungen gegenüber ihrer Verwaltungspraxis nicht öffentlich würden. Auch müssten geprüfte Zuwendungsempfänger grundsätzlich befürchten, dass es bei Beanstandungen zur Rückforderung von Zuwendungen kommen könne oder jedenfalls solche zukünftig nicht mehr gewährt würden. Unabhängig hiervon ergebe sich aus den vorgebrachten Befürchtungen auch unter systematischen und teleologischen Erwägungen keine relevante Beeinträchtigung für das Schutzgut der Finanzkontrolle. Die erwähnten Vorbehalte beträfen die gesamte Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs und würden damit - entgegen der Wertung des Gesetzgebers - zu einer weiteren Bereichsausnahme führen. Auch für die Befürchtung, bei einer Herausgabe der Prüfungsniederschriften werde sich das Hauptinteresse der geprüften Stellen künftig auf die Rechtfertigung ihrer bisherigen Verwaltungspraxis verlagern, feh-

le es an einer ausreichenden Tatsachengrundlage. Schließlich rechtfertige der Gesichtspunkt der Vertraulichkeit der während des Prüfungsverfahrens erlangten Informationen keine generelle Verweigerung des Informationszugangs. Der Schutz der Vertraulichkeit werde allein gemäß § 3 Nr. 4 IFG bewirkt. Auch sei Vertraulichkeit kein Wesensmerkmal der Rechnungsprüfung. Schützenswerten privaten Belangen sei gemäß §§ 5 und 6 IFG im Einzelfall durch Schwärzung Rechnung zu tragen.

- 6 Dem Anspruch auf Informationszugang stehe auch § 3 Nr. 4 IFG nicht grundsätzlich entgegen. Insbesondere rechtfertige das Beratungsgeheimnis keine generelle Verweigerung des Informationszugangs. Wesentlich für dessen gegenständliche Reichweite sei die unmittelbare Zuordnung der Äußerung zu einem Mitglied des Bundesrechnungshofs. Die abschließende Prüfungsmitteilung und das Übersendungsschreiben unterlägen nicht dem Beratungsgeheimnis. Beim abschließenden Prüfungsvermerk könne, soweit er im Einzelfall dem Beratungsgeheimnis unterfallende Informationen enthalte, dem durch Schwärzung oder Erstellung einer Reinschrift Rechnung getragen werden. Schließlich sei der Anspruch auf Informationszugang nicht deshalb durch § 1 Abs. 3 IFG ausgeschlossen, weil der Kläger als Journalist zum Kreis der auskunftsberechtigten Personen nach § 4 Abs. 1 PresseG NRW gehöre.
- 7 Mit ihrer vom Oberverwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Revision rügt die Beklagte die Verletzung formellen und materiellen Rechts. Das Oberverwaltungsgericht habe gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs verstoßen, weil es die von der damaligen Berichterstatterin im Anschluss an den Erörterungstermin angeforderte Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenn auch ohne ausdrückliche Bezugnahme, so doch der Sache nach verwertet und sich dieser angeschlossen habe. Das Oberverwaltungsgericht habe ihr diese Stellungnahme nicht zugeleitet. Wäre die Stellungnahme ordnungsgemäß ins Verfahren eingeführt worden, hätte sie ihre diesbezüglichen Ausführungen - wie nun im Revisionsverfahren geschehen - vertieft.

- 8 Der Bundesrechnungshof sei eine sonstige Bundeseinrichtung im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG. Außerhalb seiner Präsidialabteilung nehme er keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Diesen Aufgaben setze das Gesetz nicht nur die Rechtsprechung und die Gesetzgebung im engeren Sinne entgegen; vielmehr kämen ausweislich des Wortlauts weitere Stellen in Betracht, die nicht dem Informationsfreiheitsgesetz unterlägen. Der Bundesrechnungshof sei im staatsrechtlichen Sinne nicht der Exekutive zuzuordnen; ihm komme eine verfassungsrechtliche Sonderstellung zu. Er übe bei der Prüfung und Beratung unabhängige Tätigkeiten aus, die das Gesetz ausweislich der Begründung vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausnehmen wolle. Die richterlich unabhängige und weisungsfreie Entscheidungsfindung rücke ihn in die Nähe der Bundesgerichte. Zum Schutz des hohen Rechtsguts der Unabhängigkeit sei der Informationszugang zu beschränken, um zu vermeiden, dass die Perspektive einer öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion die Entscheidungsfindung beeinflusse. Der Bundesrechnungshof unterstütze die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung und sichere das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers durch Beratung und Information ab; insofern nehme er parlamentarische Angelegenheiten wahr.
- 9 Aus dem Versagungsgrund nach § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG folge bei systematischer Auslegung nicht, dass der Bundesrechnungshof hinsichtlich seiner Prüf- und Beratungstätigkeit grundsätzlich informationspflichtig sei. Denn auch dann, wenn der Bundesrechnungshof insoweit vom Informationsfreiheitsgesetz nicht erfasst werde, habe der Versagungsgrund weiterhin einen sinnvollen und notwendigen Anwendungsbereich sowohl für die Präsidialabteilung als auch für die geprüften Stellen. Denn dort befänden sich sowohl die Prüfungsberichte des Bundesrechnungshofs als auch Erwiderungen der geprüften Stellen sowie weiterer Schriftverkehr im Rahmen des kontradiktorischen Verfahrens. Auch Sinn und Zweck geböten die Einbeziehung des Bundesrechnungshofs in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes nicht; denn die Funktionsfähigkeit der auf Vertraulichkeit angelegten Tätigkeit des Bundesrechnungshofs würde dadurch beeinträchtigt.

10 Schließlich lege das Oberverwaltungsgericht beim Versagungsgrund des § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG einen unzutreffenden, weil zu engen Prüfungsmaßstab zugrunde. Eine Gefährdung des Schutzguts der externen Finanzkontrolle sei nicht erforderlich. Die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen bestehe vielmehr bereits dann, wenn deren Eintritt nach der Einschätzung der zuständigen Behörde nicht sicher ausgeschlossen werden könne. Dies sei hier jedenfalls deswegen der Fall, weil der Kläger Informationszugang in seiner Eigenschaft als Journalist verlange und deswegen zu erwarten stehe, dass er diese Informationen veröffentlichen und journalistisch bewerten werde.

11 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Oktober 2011 aufzuheben und die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 30. September 2010 zurückzuweisen.

12 Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

13 Er verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

II

14 Die zulässige Revision ist unbegründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das angefochtene Urteil beruht nicht auf der Verletzung revisiblen Rechts.

15 1. Der gerügte Gehörsverstoß liegt nicht vor.

16 a) Die Garantie des rechtlichen Gehörs nach Art. 103 Abs. 1 GG gebietet, dass die Beteiligten sich sowohl zu den der gerichtlichen Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen (siehe auch § 108 Abs. 2 VwGO) als auch zu den Rechts-

fragen äußern können (stRspr, siehe BVerfG, Beschluss vom 19. Mai 1992 - 1 BvR 986/91 - BVerfGE 86, 133 <144>). Damit soll gewährleistet werden, dass sie von der abschließenden Entscheidung des Gerichts nicht überrascht werden (BVerfG, Kammerbeschluss vom 7. Februar 2012 - 1 BvR 1263/11 - juris Rn. 21 m.w.N.). Das setzt die Kenntnis der jeweils maßgeblichen Umstände voraus. Diesem Zweck dient die Möglichkeit der Einsicht in die dem Gericht vorliegenden Verwaltungsakten sowie die Gerichtsakten (§ 100 Abs. 1 VwGO). Letzteres wird dadurch erleichtert, dass nach § 86 Abs. 4 Satz 3 VwGO die von einem Beteiligten eingereichten Schriftsätze den anderen übermittelt werden müssen. Diese Verpflichtung hat entsprechend auch für Stellungnahmen von Dritten zu gelten, die wie hier auf Veranlassung des Gerichts vorgelegt werden.

- 17 Die Beklagte trägt vor, dass der Bundesrechnungshof entgegen dieser Verpflichtung ein Doppel der vom Oberverwaltungsgericht erbetenen Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 23. September 2011, die am 26. September 2011 mit E-Mail und am 28. September 2011 per Post beim Oberverwaltungsgericht eingegangen ist, nicht erhalten habe. In der Gerichtsakte findet sich indessen ein Sendebericht, wonach die Stellungnahme von der Geschäftsstelle auf Veranlassung der Berichtserstatterin am 29. September 2011 per Telefax.PDF erfolgreich an die Telefaxnummer des Bundesrechnungshofs übermittelt worden ist. Der Sendebericht begründet nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs allerdings über ein bloßes Indiz hinaus nicht den Anscheinsbeweis für den tatsächlichen Zugang des Telefax beim Empfänger; denn er belege nur das Zustandekommen der Verbindung, nicht aber die erfolgreiche Übermittlung (BGH, Beschluss vom 21. Juli 2011 - IX ZR 148/10 - juris Rn. 3 m.w.N.). Ob dem angesichts der technischen Entwicklungen der Übertragungstechnik noch zu folgen ist (siehe OLG Frankfurt, Urteil vom 5. März 2010 - 19 U 213/09 - juris Rn. 17 und OLG Karlsruhe, Urteil vom 30. September 2008 - 12 U 65/08 - juris Rn. 12), kann dahinstehen. Denn selbst wenn davon ausgegangen wird, dass der Bundesrechnungshof von der eingereichten Stellungnahme keine Kenntnis hatte, ist nicht dargetan, dass es deren bedurfte, um der Beklagten in ausreichendem Maß rechtliches Gehör zu gewähren. Soweit es allein um Rechtsfragen geht, sind

die für Überraschungsentscheidungen entwickelten Maßstäbe anzulegen. Danach scheidet ein Gehörsverstoß aus.

- 18 Eine der Gewährleistung des rechtlichen Gehörs zuwiderlaufende unzulässige Überraschungsentscheidung liegt vor, wenn das Gericht einen bis dahin nicht erörterten rechtlichen Gesichtspunkt zur Grundlage seiner Entscheidung macht und damit dem Rechtsstreit eine Wendung gibt, mit welcher die Beteiligten nach dem bisherigen Verlauf des Verfahrens selbst unter Berücksichtigung der Vielfalt vertretbarer Rechtsauffassungen nicht zu rechnen brauchten (stRspr, vgl. etwa Urteil vom 27. Januar 2011 - BVerwG 7 C 3.10 - NVwZ 2011, 696 Rn. 11 m.w.N.). Hiervon kann nicht die Rede sein. Die Stellungnahme des Bundesbeauftragten brachte keine grundlegend neuen Erkenntnisse und Erwägungen; insbesondere die Frage, ob aus der Regelung des Versagungsgrunds nach § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG auf die grundsätzliche Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes auch auf die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs zu schließen ist, war im Berufungsverfahren im Anschluss an die erstinstanzliche Entscheidung bereits schriftsätzlich erörtert worden. Des Weiteren ist auf die Erörterung der Sach- und Rechtslage in der mündlichen Verhandlung vor dem Obergerverwaltungsgericht zu verweisen. Der Prozessbevollmächtigte des Klägers trägt vor, dass der Vorsitzende ausführlich die Rechtsauffassung des Senats dargelegt habe, die sich dann auch im Urteil wiederfinde. Dem hat die Beklagte nicht widersprochen.
- 19 b) Im Übrigen könnte die Beklagte selbst dann mit ihrer Verfahrensrüge nicht durchdringen, wenn hier aufgrund eines Versäumnisses des Obergerverwaltungsgerichts ein Verstoß gegen das rechtliche Gehör zu bejahen wäre. Ein Gehörsverstoß, der mit der fehlenden Möglichkeit begründet wird, zu Fragen des revisiblen Rechts Stellung zu nehmen, wird nämlich im Revisionsverfahren, in dem gerade diese Fragen wieder zur Diskussion stehen und alle Beteiligten Gelegenheit haben, ihre Rechtsansichten vorzutragen, geheilt (vgl. Urteile vom 27. Januar 2011 a.a.O. Rn. 12 und vom 26. Februar 2003 - BVerwG 8 C 1.02 - Buchholz 310 § 138 Ziff. 3 VwGO Nr. 67 S. 10; Eichberger, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 138 Rn. 83).

- 20 2. Die Rüge der Verletzung materiellen Rechts hat ebenso wenig Erfolg. Das Oberverwaltungsgericht hat den vom Kläger geltend gemachten Anspruch auf Informationszugang - mit den im Entscheidungsausspruch formulierten Vorbehalten - ohne Verstoß gegen Bundesrecht bejaht.
- 21 a) Das Oberverwaltungsgericht hat ausgeführt, dass der Bundesrechnungshof insgesamt, also auch in seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit, nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG grundsätzlich auskunftspflichtig ist. Das ist nicht zu beanstanden.
- 22 aa) § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG verpflichtet Behörden des Bundes. Dabei legt das Gesetz, wie der Senat im Anschluss an die Gesetzesbegründung ausgeführt hat, keinen organisationsrechtlichen, sondern einen funktionellen Behördenbegriff zugrunde (Urteil vom 3. November 2011 - BVerwG 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 11 = Buchholz 400 IFG Nr. 6). Eine Behörde ist demnach jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dies wiederum bestimmt sich nach materiellen Kriterien; auf den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes kommt es ebenso wenig an wie auf eine rechtliche Außenwirkung des Handelns (Urteil vom 3. November 2011 a.a.O. Rn. 16).
- 23 Bei diesem Verständnis von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat Satz 2, wonach sonstige Bundesorgane und -einrichtungen ebenfalls in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen sind, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, eine rein deklaratorische Bedeutung (Urteil vom 3. November 2011 a.a.O. Rn. 18). Damit wird lediglich klargestellt, dass Institutionen, denen organisationsrechtlich keine Behördeneigenschaft zukommt, bezogen auf bestimmte Tätigkeitsfelder gleichwohl Behörde im funktionellen Sinn sein können. Eine solche nach der jeweils wahrgenommenen Funktion differenzierende Betrachtungsweise liegt auch § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zugrunde. Hier sind die „Stellen“ zwar in erster Linie Behörden im organisationsrechtlichen Sinne. Diese sind aber nicht als solche informationspflichtig. Vielmehr bedarf es auch hier der inhaltlichen Qualifikation ihrer jeweiligen Tätigkeit. Diese wird ungeachtet der gebrauchten Handlungsformen in aller Regel als Verwaltungstätigkeit einzustufen sein; nur insoweit können die in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG genannten Behörden als

„originäre Verwaltungsbehörden“ bezeichnet werden (siehe Schoch, NVwZ 2012, 251 <255>).

- 24 bb) Der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes bezieht sich allein auf die Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinn. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Verwaltungsaufgaben ist der Begriff der Verwaltung nicht positiv, sondern grundsätzlich nur negativ im Wege der Abgrenzung von den anderen Staatsfunktionen zu bestimmen (Urteil vom 3. November a.a.O. Rn. 13). Dabei ist grundsätzlich von deren Dreiteilung auszugehen. Die Abgrenzung ist allerdings nicht durch staatsrechtliche Kategorien zwingend vorgegeben. Vielmehr kommt es auf das aus dem Informationsfreiheitsgesetz insbesondere nach dessen Regelungszusammenhang und Entstehungsgeschichte folgende Begriffsverständnis an (Urteil vom 3. November a.a.O. Rn. 14). Daraus hat der Senat entnommen, dass die Verwaltungstätigkeit im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes - insoweit in Übereinstimmung mit dem Begriff der vollziehenden Gewalt in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG - die Regierungstätigkeit mit umfasst (Urteil vom 3. November a.a.O. Rn. 19 f.). Denn die in der Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG benannten Staatsfunktionen umschreiben, soweit es um die ihnen zuzuordnenden spezifischen Aufgaben geht, im Wesentlichen die Tätigkeitsbereiche, auf die sich das Informationsfreiheitsgesetz nicht erstreckt (Urteil vom 3. November a.a.O. Rn. 18).
- 25 cc) Hiernach ist der Bundesrechnungshof jedenfalls eine Stelle im Sinne des funktionellen Behördenbegriffs. Er nimmt mit seiner gesamten Tätigkeit Verwaltungsaufgaben im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes wahr. Eine gesonderte Betrachtung nach Aufgabengebieten ist zwar möglich und auch angezeigt; sie führt aber nicht dazu, dass die für den Bundesrechnungshof kennzeichnenden Tätigkeiten, wie insbesondere die Prüfungstätigkeit, nicht in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes fallen.
- 26 aaa) Das Gesetz über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz - BRHG) vom 11. Juli 1985 (BGBl I S. 1445), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl I S. 160), bezeichnet ihn in § 1 Satz 1 als oberste Bundesbehörde und fügt hinzu, dass er als unabhängiges Organ der Finanzkontrol-

le nur dem Gesetz unterworfen ist. Unter obersten Bundesbehörden (siehe Art. 36 Abs. 1 Satz 1 GG) sind die keinem Exekutivorgan unterstehenden obersten Verwaltungsbehörden des Bundes zu verstehen (vgl. Butzer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 36 Rn. 18). Dem Gesetzestext ist nicht zu entnehmen, dass diese Einordnung - wie etwa bei den Verfassungsorganen Bundestag und Bundesrat - nur für die Verwaltungsabteilung Geltung beanspruchen soll. Ob der Hinweis in § 1 Satz 1 BRHG auf die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs über die Gegenüberstellung verschiedener Aufgabenbereiche hinausgeht (so wohl die Begründung des Gesetzentwurfs BTDrucks 10/3323 S. 10), kann dahinstehen. Denn der Bundesrechnungshof hat die jedenfalls nötige organisatorische Eigenständigkeit, so dass er als Stelle im Sinne des funktionellen Behördenbegriffs anzusehen ist.

- 27 bbb) Beim Bundesrechnungshof ist - nach dem dortigen Sprachgebrauch - zwischen dem Präsidialbereich (§ 2 Abs. 2 Satz 3 BRHG) und dem sogenannten Hofbereich (§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 BRHG) zu unterscheiden.
- 28 Die Präsidialabteilung, der unter der Leitung des Präsidenten (§ 6 Abs. 1 BRHG) die zentralen Verwaltungsaufgaben für den gesamten Geschäftsbetrieb des Bundesrechnungshofs, insbesondere die Organisation, die Haushaltsführung, die Personalverwaltung und Öffentlichkeitsarbeit obliegen, nimmt in gleicher Weise wie etwa die entsprechenden Abteilungen der Bundesgerichte Verwaltungsaufgaben wahr und ist damit grundsätzlich informationspflichtig.
- 29 Der Hofbereich weist demgegenüber Besonderheiten auf, die ihn von einer Vielzahl sonstiger „typischer“ Verwaltungstätigkeiten abheben. So kommt dem Bundesrechnungshof insoweit eine spezifische Aufgabenstellung zu, als er nicht allein die Regierung, sondern zugleich die Kontrolltätigkeit des Parlaments unterstützt (Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG, § 1 Satz 2 BRHG). Diese Aufgabe wird institutionell dadurch abgesichert, dass dem Bundesrechnungshof durch die Übertragung der Garantie richterlicher Unabhängigkeit auf seine Mitglieder (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG; § 3 Abs. 4 Satz 1 BRHG) sowie die Regelung der Amtszeit von Präsident und Vizepräsident (§ 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 BRHG) eine Eigenständigkeit gegenüber der Regierung zugebilligt wird. Nach der Einschät-

zung des Gesetzgebers bewegt er sich deswegen zwischen Exekutive und Legislative (BTDrucks 10/3323 S. 10). Vor diesem Hintergrund ist die Einordnung des Bundesrechnungshofs in das Verfassungsgefüge umstritten (vgl. etwa Hauser, DVBl 2006, 539 und Rossi, Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandelns des Bundesrechnungshofs, 2012, S. 34 ff. einerseits, Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 59 ff. andererseits, jeweils m.w.N.). Diese Besonderheiten, die in ähnlicher Weise auch die Stellung der Landesrechnungshöfe kennzeichnen, haben insoweit bei den landesrechtlichen Regelungen zur Informationsfreiheit zu im Einzelnen unterschiedlichen Bestimmungen geführt, wonach der sogenannte Hofbereich häufig und in unterschiedlicher Ausgestaltung vom allgemeinen Informationszugang ausgenommen ist. Neben einer Bereichsausnahme für den Rechnungshof finden sich Regelungen, die diesen - im Umkehrschluss - bezogen auf seine Prüfungsaufgabe oder jedenfalls insoweit von der Informationspflicht ausnehmen, als seine Mitglieder in richterlicher Unabhängigkeit tätig sind (siehe Reus/Mühlhausen, NVwZ-Extra 10/2010 S. 1 ff.).

- 30 ccc) Im Unterschied zu diesen landesrechtlichen Bestimmungen hat der Bundesgesetzgeber eine ausdrückliche Regelung im Grenzbereich der Staatsfunktionen nicht getroffen. Die dann gebotene Auslegung führt zum Ergebnis, dass die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs als Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG anzusehen ist.
- 31 (1) Die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs ist entgegen der Auffassung der Beklagten auch in seiner Prüfungs- und Beratungsaufgabe weder der Rechtsprechung noch der Gesetzgebung zuzurechnen. Der Status richterlicher Unabhängigkeit, der den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs zugebilligt ist, macht ihre Tätigkeit nicht zur Rechtsprechung. Die vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommene Gesetzgebung wird ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zwar über den Bereich der Rechtsetzung hinausgehend in einem weiteren Sinne parlamentarischer Tätigkeit verstanden (BTDrucks 15/4493 S. 8). Erfasst werden jedoch nur Tätigkeiten der gesetzgebenden Organe und ihrer Untergliederungen. Allein die Unterstützung einer parlamentarischen Aufgabe durch eine außenstehende Institution zählt nicht dazu.

- 32 (2) Nach der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 1 Abs. 1 IFG sollen über diesen eindeutigen Bereich der der Verwaltung gegenüberstehenden Staatsfunktionen hinaus „sonstige(r) unabhängige(r) Tätigkeiten“ vom Informationszugang ausgenommen bleiben (BTDrucks 15/4493 S. 8). § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG stelle klar, dass auch Bundestag und Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen seien, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen würden (BTDrucks 15/4493 S. 7). Zum Bereich sonstiger unabhängiger Tätigkeiten zählten zum Beispiel die geld- und währungspolitischen Beratungen der Deutschen Bundesbank vor Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion (BTDrucks 15/4493 S. 8). Der Hinweis auf die Bundesbank versteht sich demnach nicht abschließend, sondern lediglich beispielhaft für weitere - unbenannte - unabhängige Tätigkeiten. Das würde für sich genommen mit Rücksicht darauf, dass der sogenannte Hofbereich des Bundesrechnungshofs ministerialfrei und somit unabhängig ausgestaltet ist, die Annahme nahelegen, er sei in gleicher Weise wie der genannte Aufgabenbereich der Bundesbank einzuordnen (so etwa Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 90, 106 ff.; a.A. Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 120 ff., 124 ff.).
- 33 Dem steht aber, wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend betont, die Gesetzssystematik, nämlich das Verhältnis von § 1 Abs. 1 IFG und § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG, entgegen. Denn dieser auf den Schutz der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs bezogene Versagungsgrund (BTDrucks 15/4493 S. 10) hat nur dann einen bedeutsamen Anwendungsbereich, wenn der Bundesrechnungshof auch in dieser Hinsicht grundsätzlich informationspflichtig ist.
- 34 Gesetzliche Regelungen sind, soweit möglich, so auszulegen, dass sie sich zu einem in sich stimmigen Regelungssystem fügen (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1978 - 2 BvR 952/75 - BVerfGE 48, 246 <257>). Dieses Ziel wird jedenfalls dann verfehlt, wenn eine Norm aufgrund der gefundenen Auslegung keinen Anwendungsbereich mehr hat und folglich überflüssig ist. Ein Auslegungsergebnis, nach dem die Norm lediglich in einem Restbereich anwendbar bleibt, verliert ebenfalls an Überzeugungskraft. Unterfiele der Bundesrech-

nungshof im sogenannten Hofbereich nicht dem Informationsfreiheitsgesetz, liefe der Versagungsgrund des § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG zwar nicht völlig leer (so aber Schoch, a.a.O. § 3 Rn. 63 f.). Schwerlich nachvollziehbar ist allerdings, inwieweit der Bundesrechnungshof im Präsidialbereich sich auf diesen Versagungsgrund sollte berufen können; dies gilt auch für die vom Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung angeführten Reisekostenabrechnungen, die Rückschlüsse auf den Inhalt der Prüfungen nicht zulassen. Demgegenüber ist nicht ausgeschlossen, dass eine geprüfte Behörde, in deren Akten sich Prüfberichte befinden, sich gegenüber einem Informationszugangsanspruch auf diesen Versagungsgrund beruft (vgl. Rossi, a.a.O. S. 107 f.). Dieser Anwendungsfall ist aber insoweit atypisch, als die prognostische Einschätzung nachteiliger Auswirkungen dann nicht derjenigen Institution obliegt, deren Wirkungskreis geschützt werden soll. Auf diese Fallkonstellation kann der Anwendungsbereich des Versagungsgrunds bei verständiger Auslegung deshalb nicht reduziert werden.

- 35 Dieses systematische Argument wird durch die Entstehungsgeschichte bestätigt und bestärkt. Zum Verständnis des Gesetzes ist nicht nur die Begründung des Gesetzentwurfs heranzuziehen, der mit wenigen Änderungen durch den Innenausschuss vom Bundestag verabschiedet worden ist. Vielmehr können auch die dem zugrunde liegenden Vorarbeiten Rückschlüsse auf die zutreffende Auslegung zulassen. Eine solche Vorarbeit ist der mit Erläuterungen versehene Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vom 20. Dezember 2000 (abgedruckt in: Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz <IFG-ProfE>, 2002, Anhang I, S. 201 ff.). Er war auch über das Ende der 14. Legislaturperiode hinaus die Grundlage der weitergehenden Überlegungen und Beratungen der beteiligten Kreise, die letztlich in den in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen mündeten (siehe dazu Kollbeck/von Dobeneck, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, II. Rn. 73 ff., 79 ff.).
- 36 Der Referentenentwurf umschreibt in § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 IFG-E den Kreis der Anspruchsverpflichteten im Wesentlichen gleichlautend mit dem Gesetzentwurf und der nun geltenden Gesetzesfassung. In den Erläuterungen zu § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG-E wird auf den Bundesrechnungshof ausdrücklich Bezug ge-

nommen. Dort heißt es: „Satz 2 stellt klar, dass auch Bundestag, Bundesrat, Bundesgerichte, Bundesbank und Bundesrechnungshof einbezogen werden, soweit dort Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden“ (a.a.O. S. 213). Aus dieser Aufzählung folgt im Umkehrschluss, dass der Bundesrechnungshof in seinem spezifischen Aufgabengebiet nicht informationspflichtig sein sollte. Die Begründung des Gesetzentwurfs ist demgegenüber modifiziert worden. Während der Bundesrechnungshof nicht mehr erwähnt wird, ist die nachfolgende, von der Beklagten zur Stützung ihrer Rechtsauffassung herangezogene Passage in der Begründung des Referentenentwurfs, wonach „sonstige unabhängige Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben“, unverändert übernommen worden (BTDrucks 15/4493 S. 7 f.). Diese Abweichung in den Erläuterungen zu einer im Wesentlichen unverändert gebliebenen Vorschrift kann nicht als bloßes Redaktionsversehen abgetan werden. Sie findet ihre Erklärung vielmehr darin, dass dem Gesetzentwurf insoweit eine vom Referentenentwurf abweichende rechtliche Konzeption zugrunde liegt. Der Referentenentwurf benennt bei den durch § 3 Nr. 1 IFG-E geschützten Gemeinwohlinteressen - eher restriktiv - lediglich die internationalen Beziehungen sowie verschiedene Sicherheitsbelange; denn ein auf den Bundesrechnungshof in seinen Besonderheiten bezogener Versagungsgrund ist wegen des Verständnisses von § 1 Abs. 1 IFG-E, das den Bundesrechnungshof insoweit aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausnimmt, entbehrlich. Demgegenüber führt der Gesetzentwurf und ihm folgend § 3 IFG unter den schutzwürdigen besonderen öffentlichen Belangen ausdrücklich die auf den Bundesrechnungshof bezogenen Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle an; dessen bedarf es nunmehr, weil der Bundesrechnungshof bei § 1 Abs. 1 IFG-E nicht mehr unter den Ausnahmen aufgezählt wird.

- 37 b) Bei der Prüfung der Voraussetzungen des Versagungsgrundes des § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG hat das Oberverwaltungsgericht einen rechtlichen Maßstab zugrunde gelegt, der nicht gegen Bundesrecht verstößt.

- 38 Nach dieser Vorschrift ist der Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle haben kann. Das Oberverwaltungsgericht spricht von einer Gefahr für das genannte Schutzgut und verlangt die konkrete Möglichkeit solcher nachteiligen Auswirkungen; hierfür bedürfte es einer Prognose. Das ist nicht zu beanstanden.
- 39 aa) Das Gesetz fordert nachteilige Auswirkungen auf das Schutzgut. Schon aus dem Wortlaut erschließt sich, dass es nicht ausreicht, wenn das Schutzgut lediglich berührt wird. Vielmehr ist erforderlich, dass es negativ berührt wird (vgl. Urteil vom 27. September 2007 - BVerwG 7 C 4.07 - Buchholz 406.252 § 8 UIG Nr. 1 Rn. 19). Ein Nachteil ist all das, was dem Schutzgut abträglich ist. Die nachteiligen Auswirkungen können demnach auch mit dem Begriff der Beeinträchtigung umschrieben werden (vgl. Schoch, a.a.O. § 3 Rn. 94). Zum geforderten Maß und zur Intensität der zu besorgenden Beeinträchtigung äußert sich die Begründung des Gesetzentwurfs allein durch den Verweis auf die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes nicht; denn weder dieses Gesetz noch die Begründung des Entwurfs erläutern den Begriff. Dass die Beeinträchtigung von gewissem Gewicht sein muss, folgt indessen aus dem Gebot einer engen Auslegung der Ausnahmetatbestände (vgl. Beschluss vom 9. November 2010 - BVerwG 7 B 43.10 - Buchholz 400 IFG Nr. 3 Rn. 12; BTDrucks 15/4493 S. 9).
- 40 bb) Das Gesetz lässt es für die Versagung des Informationszugangs ausreichen, dass das Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf das Schutzgut „haben kann“. Der sichere Nachweis muss demnach nicht erbracht werden. Das liegt schon in der Natur einer (vorbeugenden) Regelung, die nicht erst rückblickend die tatsächlichen Wirkungen eines Handelns bewerten, sondern aufgrund einer prognostischen Entscheidung den Eintritt der nachteiligen Veränderung verhindern will. Es genügt demnach die Möglichkeit einer Beeinträchtigung. Diese Möglichkeit darf nicht nur eine theoretische sein. Deswegen scheiden eher fernliegende Befürchtungen aus (Urteil vom 29. Oktober 2009 - BVerwG 7 C 22.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 1 Rn. 19). Wenn das Oberverwaltungsgericht die konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen verlangt, liegt darin jedenfalls implizit der Verweis auf den allgemeinen ordnungsrechtlichen

Wahrscheinlichkeitsmaßstab der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts, die sich wiederum nach dem Gewicht des Schutzguts richtet (Beschluss vom 18. Juli 2011 - BVerwG 7 B 14.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 5 Rn. 11).

- 41 Die Feststellung der konkreten Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen setzt seitens der informationspflichtigen Stelle die Darlegung von Tatsachen voraus, aus denen sich im jeweiligen Fall eine Beeinträchtigung des Schutzguts ergeben kann (vgl. Beschluss vom 30. April 2009 - BVerwG 7 C 17.08 - UPR 2009, 313 Rn. 28 zum UIG; Schoch, a.a.O. § 3 Rn. 53, 97; Rossi, a.a.O. S. 109 f.). Diese Einschätzung kann insbesondere bei Vorgängen, die eine typisierende Betrachtungsweise ermöglichen, auch auf allgemeinen Erfahrungswerten beruhen. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass im Wege einer generalisierenden Sichtweise entgegen der gesetzgeberischen Konzeption der Sache nach eine Bereichsausnahme für die gesamte Tätigkeit der betreffenden Behörde geschaffen wird (Urteil vom 24. Mai 2011 - BVerwG 7 C 6.10 - Buchholz 400 IFG Nr. 4 Rn. 13; siehe auch Beschluss vom 23. Juni 2011 - BVerwG 20 F 21.10 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 64 Rn. 21).
- 42 Dieser Auslegung widerspricht die differenzierende Formulierung der tatbestandlichen Anforderungen der verschiedenen Ausschlussstatbestände des § 3 IFG nicht (in anderem rechtlichen Zusammenhang betont im Urteil vom 29. Oktober 2009 - BVerwG 7 C 22.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 1 Rn. 54; Schoch, a.a.O. Vorbem. §§ 3 bis 6 Rn. 33). Das folgt aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Der Gesetzentwurf zu § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG hat noch die Formulierung „nachteilige Auswirkungen haben könnte“ verwendet. Nach der Anhörung vor dem Innenausschuss, in der Sachverständige insbesondere Kritik an einem hiernach uferlosen Versagungstatbestand geübt hatten (vgl. Roth, in: Berger/Roth/Scheel, a.a.O. § 3 Rn. 14), hat der Innenausschuss empfohlen, das Wort „könnte“ durch „kann“ zu ersetzen. Die Änderung sollte der Vereinheitlichung des Schutzstandards der besonderen öffentlichen Belange in § 3 Nr. 1 und 2 IFG dienen (BTDrucks 15/5606 S. 3, 5). Wenn nicht lediglich von einer Annäherung, sondern von einer Vereinheitlichung des Schutzstandards die Rede ist, folgt daraus die Übertragung der für § 3 Nr. 2 IFG geltenden Wahrschein-

lichkeitsmaßstäbe (vgl. Schoch, a.a.O. § 3 Rn. 97; VGH Kassel, Beschluss vom 2. März 2010 - 6 A 1684/08 - NVwZ 2010, 1036 Rn. 16 und Urteil vom 21. März 2012 - 6 A 1150/10 - DVBI 2012, 701 Rn. 40 ff.).

- 43 cc) Auf der Grundlage seiner beanstandungsfreien Rechtsauffassung hat das Oberverwaltungsgericht den Vortrag der Beklagten geprüft, aber keine hinreichend nachvollziehbare Darlegung von konkreten Umständen zu erkennen vermocht, um von nachteiligen Auswirkungen des begehrten Informationszugangs ausgehen zu können. Diese Sachverhaltswürdigung ist aus revisionsgerichtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Soweit ihr tatsächliche Feststellungen zugrunde liegen, hat die Beklagte diese nicht mit zulässigen und begründeten Verfahrensrügen angegriffen, so dass der Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO daran gebunden ist. Die rechtlichen Grenzen der richterlichen Überzeugungsbildung (siehe hierzu etwa Urteil vom 29. Februar 2012 - BVerwG 7 C 8.11 - Buchholz 419.01 § 26 GenTG Nr. 1 Rn. 35, 44 m.w.N. = NVwZ 2012, 1179) hat das Oberverwaltungsgericht nicht überschritten. Insbesondere ist weder ein Verstoß gegen allgemeine Erfahrungssätze noch gar gegen die Denkgesetze vorgetragen oder sonst ersichtlich. Vielmehr sind die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts plausibel. So leuchtet unmittelbar ein, dass die Zuwendungsempfänger gut beraten sind, sich im Rahmen eines Prüfungsverfahrens weiterhin kooperativ zu verhalten, um Sanktionen seitens des Zuwendungsgebers zu vermeiden.
- 44 c) Gegen die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zum Geheimnisschutz nach § 3 Nr. 4 IFG, bei denen es in Bezug auf die Reichweite des Beratungsgeheimnisses der Rechtsprechung des Fachsenats (Beschluss vom 21. Februar 2007 - BVerwG 20 F 9.06 - BVerwGE 128, 135 = Buchholz 11 Art. 114 GG Nr. 3) folgt, bringt die Beklagte nichts vor.
- 45 d) Schließlich hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend festgestellt, dass der geltend gemachte Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG von einem presserechtlichen Auskunftsanspruch hier nach § 4 Abs. 1 des Pressegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. Mai 1966 (GV.NRW S. 340) - PresseG NRW -,

zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. November 2008 (GV.NRW S. 706), nicht verdrängt wird.

- 46 Nach § 1 Abs. 3 IFG gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme des § 29 VwVfG und des § 25 SGB X vor. Eine Sperrwirkung kann demnach nur eine Norm entfalten, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat (Urteil vom 3. November 2011 - BVerwG 7 C 4.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 7 Rn. 9). Damit sind die Voraussetzungen für den Nachrang des Informationsfreiheitsgesetzes allerdings nicht abschließend umschrieben. Wenn und soweit die Bestimmung des § 1 Abs. 3 IFG dem Fachrecht Geltung verschaffen will, bedarf es des Weiteren der Prüfung, ob sich die spezialgesetzliche Bestimmung als abschließend versteht. Davon kann bei einem den Presseangehörigen vorbehaltenen Auskunftsanspruch nicht ausgegangen werden. Denn die Berufsgruppe der Journalisten soll durch die entsprechenden Regelungen in den Pressegesetzen privilegiert werden; damit ließe sich nicht vereinbaren, wenn ihnen die Berufung auf ein Jedermannsrecht verwehrt würde (vgl. Schnabel, NVwZ 2012, 854 <857 ff.> m.w.N.; OVG Münster, Urteil vom 9. Februar 2012 - 5 A 166/10 - NVwZ 2012, 902 Rn. 33 ff. zum IFG NRW).
- 47 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Krauß

Dr. Philipp

Guttenberger

Brandt

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Informationsfreiheitsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 114 Abs. 2
IFG	§ 1 Abs. 1 und 3, § 3 Nr. 1 Buchst. e
BRHG	§ 1 Satz 1, §§ 2, 3 Abs. 4
PresseG NRW	§ 4 Abs. 1

Stichworte:

Bundesrechnungshof; Informationszugang; Behörde; Verwaltungstätigkeit; Präsidialbereich; Hofbereich; Prüfungsergebnis; Finanzkontrolle, externe; Auswirkungen, nachteilige; Journalist; Auskunftsanspruch, presserechtlicher.

Leitsätze:

1. Der Bundesrechnungshof ist auch hinsichtlich seiner Prüfungstätigkeit anspruchspflichtige Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG.
2. Der Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 IFG wird von presserechtlichen Auskunftsansprüchen nicht verdrängt.

Urteil des 7. Senats vom 15. November 2012 - BVerwG 7 C 1.12

- I. VG Köln vom 30.09.2010 - Az.: VG 13 K 717/09 -
- II. OVG Münster vom 26.10.2011 - Az.: OVG 8 A 2593/10 -

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
– Drucksache 17/13427 –**

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

A. Problem

Die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen erhalten gemäß § 11 Absatz 3a des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG) zwischen Bund und Ländern seit 2005 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit (Hartz-IV-SoBEZ) und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige.

Von Bund und Ländern ist in einem Abstand von drei Jahren zu überprüfen, in welcher Höhe die Sonderlasten ab dem jeweils folgenden Jahr durch die Hartz-IV-SoBEZ auszugleichen sind. 2013 ist die Überprüfung für das Jahr 2012 mit Wirkung ab 2014 vorzunehmen.

B. Lösung

Die Hartz-IV-SoBEZ betragen im Ergebnis der Überprüfung 2013 mit den endgültigen Daten 2012 auf Grundlage des in § 11 Absatz 3a FAG verankerten Relationsmodells ab 2014 jährlich 777 Mio. Euro. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer in § 1 FAG und die an die Empfängerländer der SoBEZ zu zahlenden Beträge in § 11 Absatz 3a FAG werden ab 2014 entsprechend angepasst.

Im Ausschuss ist darüber hinaus ein Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung angenommen worden, mit der für noch nicht abgeschlossene Prüfungsverfahren und vom Parlament noch nicht beratene Berichte des Bundesrechnungshofes eine spezialgesetzliche Informationszugangsregelung getroffen wird.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen aller Fraktionen.

C. Alternativen

Unveränderter Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Hartz-IV-SoBEZ gemäß § 11 Absatz 3a FAG werden durch die Ländergemeinschaft finanziert, die in Höhe der SoBEZ Umsatzsteuereinnahmen aus dem Länderanteil dem Bund überträgt. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen verringern sich gegenüber dem Betrag von 807 Mio. Euro im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 um 30 Mio. Euro auf 777 Mio. Euro. Die Höhe der Umsatzsteuereinnahmen, die die Länder ab 2014 auf den Bund übertragen, ist daher ebenfalls um 30 Mio. Euro zu verringern. Dementsprechend erhalten die ostdeutschen Flächenländer jährlich 30 Mio. Euro weniger Zuweisungen gemäß § 11 Absatz 3a Satz 1 FAG.

E. Erfüllungsaufwand

Der Vollzug ist mit den vorhandenen Ressourcen zu bewältigen.

F. Weitere Kosten

1. Kosten für die Wirtschaft: Keine.
2. Kosten für soziale Sicherungssysteme: Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/13427 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung“.

2. Nach Artikel 1 wird folgender Artikel 2 eingefügt:

„Artikel 2

Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1885) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 96 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Der Bundesrechnungshof kann Dritten durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu dem Prüfungsergebnis gewähren, wenn dieses abschließend festgestellt wurde. Gleiches gilt für Berichte, wenn diese abschließend vom Parlament beraten wurden. Zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens wird Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt. Satz 3 gilt auch für die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen.“

2. Dem § 97 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Der Bundesrechnungshof veröffentlicht seine Bemerkungen außer in den Fällen des Absatzes 4 unverzüglich nach Zuleitung im Internet.“

3. Dem § 99 wird folgender Satz angefügt:

„Der Bundesrechnungshof veröffentlicht seine Berichte zu Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unverzüglich nach Zuleitung im Internet.““

3. Der bisherige Artikel 2 wird Artikel 3.

Berlin, den 12. Juni 2013

Der Haushaltsausschuss

Petra Merkel (Berlin)
Vorsitzende

Klaus-Peter Willsch
Berichterstatter

Carsten Schneider (Erfurt)
Berichterstatter

Otto Fricke
Berichterstatter

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstatterin

Priska Hinz (Herborn)
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Klaus-Peter Willsch, Carsten Schneider (Erfurt), Otto Fricke, Dr. Gesine Lötzsch und Priska Hinz (Herborn)

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 240. Sitzung am 16. Mai 2013 den Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/13427** zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss und zur Mitberatung an den Ausschuss für Arbeit und Soziales überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Als Ergebnis der 2013 vorgenommenen Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit für die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hat sich ein Betrag von 777 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 und damit eine Absenkung gegenüber der bisherigen Höhe um 30 Mio. Euro ergeben. Die Höhe der Umsatzsteuereinnahmen, die die Länder ab 2014 auf den Bund übertragen, ist daher ebenfalls um 30 Mio. Euro zu verringern. Der Festbetrag wird entsprechend angepasst, die Höhe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die empfangsberechtigten Länder für die Jahre ab 2014 neu festgelegt. Die prozentualen Anteile bleiben unverändert.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/13427 in seiner 138. Sitzung am 12. Juni 2013 beraten und empfiehlt einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Haushaltsausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/13427 in seiner 125. Sitzung am 12. Juni 2013 beraten.

Ihm lag dabei auf Ausschussdrucksache 17(8)6059 ein Schreiben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 10. Juni 2013 zur beabsichtigten Änderung der Bundeshaushaltsordnung vor.

Dem Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 17(8)6070 stimmte der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. zu.

Sodann beschloss der **Haushaltsausschuss** mit den Stimmen aller Fraktionen, dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/13427 in geänderter Fassung zu empfehlen.

B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschussberatungen nicht geändert wurden – auf den Gesetzentwurf verwiesen.

Die vom Haushaltsausschuss empfohlenen Änderungen werden nachstehend begründet.

Zu Nummer 1

Neufassung der Überschrift infolge der Annahme des Änderungsantrags.

Zu Nummer 2 (Artikel 2 – neu – Änderung der Bundeshaushaltsordnung)

Zu Nummer 1 (§ 96 Prüfungsergebnis)

Mit dieser Ergänzung wird der Zugang zu Prüfungsergebnissen und Berichten des Bundesrechnungshofs klargestellt und konkretisiert. Diese bereichsspezifische Regelung steht in engem sachlichem Zusammenhang mit den neu aufgenommenen Veröffentlichungspflichten des Bundesrechnungshofs in den §§ 97 und 99 der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Die nunmehr spezialgesetzlich eingeräumten Zugangsmöglichkeiten werden lediglich dadurch begrenzt, dass eine Einsichtnahme in Prüfungsergebnisse erst dann möglich ist, wenn diese abschließend festgestellt wurden. Gleiches gilt für die Berichte des Bundesrechnungshofs nach § 88 Absatz 2 BHO; auch in diese kann eine Einsichtnahme erst dann erfolgen, wenn sie vom Parlament abschließend beraten wurden. Indem eine Einsichtnahme in noch nicht abgeschlossene Prüfungsverfahren und vom Parlament noch nicht beratene Berichte ausgeschlossen wird, soll eine Gefährdung des Erfolgs der externen Rechnungskontrolle und damit des Erfolgs der parlamentarischen Finanzkontrolle verhindert werden. Um ein einheitliches Schutzniveau zu gewährleisten, wird dieser Schutz auch auf die entsprechenden Unterlagen bei den geprüften Stellen erstreckt. Die Möglichkeit, nicht abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse und Unterlagen nach § 96 Absatz 1 Satz 2 BHO anderen Dienststellen und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mitzuteilen, bleibt davon unberührt.

Der neue Absatz 4 stellt eine spezialgesetzliche Informationszugangsregelung für die genannten Informationen dar. Im Übrigen bleibt das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes weiterhin anwendbar.

Zu Nummer 2 (§ 97 Bemerkungen)

Die Pflicht, die Bemerkungen im Internet zu veröffentlichen, dient der Information und Transparenz und schafft einen Ausgleich zu der Beschränkung der Einsichtnahme nach § 96 Absatz 4.

Zu Nummer 3 (§ 99 Angelegenheiten von besonderer Bedeutung)

Die Pflicht, die Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung im Internet zu veröffentlichen, dient der Information und Transparenz und schafft einen Ausgleich zu der Beschränkung der Einsichtnahme nach § 96 Absatz 4.

Zu Nummer 3

Folgeänderung.

Berlin, den 12. Juni 2013

Klaus-Peter Willsch
Berichtersteller

Carsten Schneider (Erfurt)
Berichtersteller

Otto Fricke
Berichtersteller

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstatlerin

Priska Hinz (Herborn)
Berichterstatlerin

I 1 – 20 60 12 (Informationsbegehren)

Pr/Presse – 20 60 12 (Informationsbegehren)

Vorläufige Verfahrensregelung
zur Behandlung von
Informationsbegehren auf Zugang zu Prüfungsunterlagen
(VVerfR-IPU)

Vorbemerkung

Mit dem am 19. Juli 2013 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung hat der Gesetzgeber den Informationszugang zu Prüfungs- und Beratungsunterlagen des Bundesrechnungshofes einschließlich der Prüfungsergebnisse neu geregelt. Zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens hat er klargestellt, dass Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt wird. Zu diesen Prüfungs- und Beratungsunterlagen gehört die gesamte Dokumentation der Prüfungs- und Beratungsverfahren. Der Gesetzgeber hat aber auch ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen, durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu Prüfungsergebnissen zu gewähren, wenn sie abschließend festgestellt wurden. Im Gegensatz zum bislang maßgeblichen Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gewährt die Neuregelung in der BHO somit zwar keinen Anspruch auf Zugangsgewährung. Sie schafft jedoch eine gesetzliche Grundlage für die Behandlung derartiger Informationsbegehren. Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens hat der Bundesrechnungshof gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages mehrfach seine Bereitschaft bekräftigt, durch eine grundsätzliche Herausgabe von vom Parlament abschließend beratenen Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO sowie von abschließend festgestellten Prüfungsergebnissen ein Höchstmaß an Ergebnistransparenz zu gewährleisten. Die Neuregelung ist vor

diesem Hintergrund zu sehen. Sie ist verbunden mit der Erwartung, dass der Bundesrechnungshof das nunmehr eingeräumte Ermessen so ausübt, dass dem Transparenzgedanken Rechnung getragen wird.

1 Eingang, Erfassung und Weiterleitung

- 1.1 Referat **Pr/Presse** ist die **zentrale Eingangsstelle** für Informationsbegehren, mit denen Zugang zu Prüfungsunterlagen begehrt wird. Hierzu gehören auch Informationsbegehren, die sich auf das IFG stützen. Prüfungsämter geben dort eingehende entsprechende Informationsbegehren an den Bundesrechnungshof, Pr/Presse, ab und informieren das zuständige Fachkollegium im Bundesrechnungshof über den Eingang.
- 1.2 Pr/Presse vergibt ein entsprechendes Aktenzeichen (20 60 12 (Informationsbegehren) + laufende Nummer + Jahr).
- 1.3 Pr/Presse übersendet eine Eingangsbestätigung und – einzelfallbezogen – dazu allgemeine Hinweise zur Bearbeitung.
- 1.4 Pr/Presse leitet die Informationsbegehren mit einem kurzen Anschreiben an das Fachkollegium oder die Fachkollegien mit der Bitte um Bearbeitung sowie nachrichtlich an das Kollegium I 1 weiter. Bei Pr/Presse steht ein zentraler Ansprechpartner für Rechts- und Verfahrensfragen zur Verfügung, die sich bei der Behandlung von solchen Informationsbegehren ergeben.

2 Behandlung durch das Fachkollegium

- 2.1 Das nach Geschäftsverteilungsplan zuständige **Fachkollegium** bereitet einen Antwortentwurf vor. Sind mehrere Kollegien zuständig, stimmen sie ihre Entscheidung ab. Begehrt der Petent mehrere Informationen, sind die Informationsbegehren intern wie mehrere Informationsbegehren zu behandeln. Handelt es sich um eine grundsätzliche Frage, ist das Kollegium I 1 zu beteiligen.
- 2.2 Die Weitergabe von Unterlagen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes an Dritte ist in § 96 Absatz 4 BHO geregelt. Es handelt sich um eine Spezialregelung, die anderen Gesetzen, die den Informationszugang allgemein regeln, grundsätzlich vorgeht. Insbesondere sind ein Anspruch

oder eine Herausgabe aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) insoweit ausgeschlossen, § 1 Absatz 3 IFG.

2.3 Zulässig ist nur die Herausgabe von abschließend festgestellten Prüfungsergebnissen (die hierzu erforderliche Anpassung des Prüfungsverfahrens wird in der PO geregelt werden); ein Zugang zu Akten, die zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführt werden, ist ausdrücklich ausgeschlossen (§ 96 Absatz 4 Satz 3 BHO). Bei Berichterstattung an das Parlament ist eine Herausgabe von Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO erst zulässig, wenn das Parlament sie abschließend beraten hat.

2.4 Nach § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO steht es im Ermessen des Bundesrechnungshofes, ob er seine abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse oder Berichte an Dritte weitergibt. Einen Anspruch auf Herausgabe gibt es nicht. Die Entscheidung über die Herausgabe treffen die zuständigen Kollegien im Einzelfall. Hierzu wägen sie insbesondere ab, ob ihre Entscheidung dem Transparenzgedanken (siehe Vorbemerkung) ausreichend Rechnung trägt und ob sie sich auf die Arbeit des Bundesrechnungshofes, auf die parlamentarische Budgetkontrolle oder auf andere öffentliche oder private Belange nachteilig auswirken kann.

Nach Auffassung des Kollegiums I 1 soll einem Informationsbegehren grundsätzlich durch Herausgabe abschließend festgestellter Prüfungsergebnisse und vom Parlament abschließend beratener Berichte (§ 88 Absatz 2 BHO) entsprochen werden. Ausnahmsweise soll eine Herausgabe abgelehnt werden, wenn nachteilige Auswirkungen auf öffentliche oder private Belange so erheblich sind, dass sie eine Ablehnung rechtfertigen. Das Kollegium soll die maßgeblichen Gründe für seine Entscheidung dokumentieren. Ausgeschlossen ist beispielsweise die Weitergabe von nach der Verschlussanweisung eingestuftem Prüfungsergebnissen. Das Kollegium I 1 wird Grundsätze entwickeln, die zu einer widerspruchsfreien Ausübung des Ermessens beitragen sollen.

2.5 Unterrichtung der geprüften und anderer Stellen

Das Fachkollegium soll vor einer Herausgabe von Prüfungsunterlagen die von der Prüfung betroffenen Ressorts unterrichten. Das Kollegium I 1 empfiehlt dies auch dann, wenn keine Informationen herausgegeben werden sollen, weil auch

bei den Ressorts entsprechende Anfragen – beispielsweise auf Grundlage des IFG – vorliegen können.

Sofern von einer beabsichtigten Herausgabe Schutzrechte Dritter berührt sein können, unterrichtet das Kollegium sie ebenfalls. Es gibt ihnen Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen und berücksichtigt ihre Stellungnahme bei der endgültigen Entscheidung über die Herausgabe.

Waren Ausschüsse des Deutschen Bundestages Adressaten der Informationen, sollen diese ebenfalls unterrichtet werden. Über die Unterrichtung anderer Stellen entscheidet das zuständige Fachkollegium.

Das Fachkollegium informiert Pr/Presse über die Unterrichtungen.

3 *Übermittlung der Stellungnahme an Pr/Presse*

3.1 Das Fachkollegium leitet seinen Antwortentwurf, in dem bei einer Ablehnung auch die maßgeblichen Gründe benannt sind, **an Pr/Presse**.

3.2 Im Fall der Herausgabe übermittelt es mit seinem Antwortentwurf **Kopien der abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse bzw. der vom Parlament abschließend beratenen Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO**.

4 *Antwortschreiben an den Antragsteller/die Antragstellerin durch Pr/Presse*

Nach einer eigenen rechtlichen Prüfung beteiligt **Pr/Presse** Prüfungsgebiet I 1 und gegebenenfalls Pr/J. Bestehen rechtliche Bedenken, sind die Kollegien – gegebenenfalls als Dreierkollegien – erneut zu beteiligen. Pr/Presse übersendet das Antwortschreiben.

5 *Aufwandsdokumentation NSI-Plus bzw. in MACH*

Im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang aufgewendete Zeiten werden von den Bearbeitenden beim allgemeinen Buchungspunkt „Weitergabe von Prüfungsergebnissen nach § 96 Absatz 4 BHO“ erfasst.

6 IFG-Anfragen an Ressorts

Sind Kollegien von IFG-Anfragen an Ressorts zu Prüfungsunterlagen des BRH betroffen, beteiligen sie vor Abgabe ihrer Stellungnahme Pr/Presse und das Kollegium I 1.

7 Regelung für Altfälle

Für Prüfungen, die ohne abschließend festgestelltes Prüfungsergebnis abgeschlossen wurden, hat der Gesetzgeber keine Regelung vorgesehen. Für diese Fälle ist im Einzelfall zu prüfen, ob dem Informationsbegehren durch die Übersendung des vorläufigen Prüfungsergebnisses abgeholfen werden kann. Dies wird insbesondere in den Fällen in Betracht kommen, in denen sich im kontradiktorischen Verfahren keine wesentlichen Neuerungen ergeben haben und das vorläufige Prüfungsergebnis den Charakter eines abschließend festgestellten Prüfungsergebnisses hat.

Eine Übersendung des weiteren Schriftverkehrs im kontradiktorischen Verfahren ist nunmehr wegen § 96 Absatz 4 Satz 3 BHO nicht mehr möglich. Soweit das vorläufige Prüfungsergebnis nicht dem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis entspricht, ist gegebenenfalls ergänzend zu dem vorläufigen Prüfungsergebnis eine Zusammenfassung des Schriftverkehrs aus dem kontradiktorischen Verfahrens und eine Erläuterung der abschließenden Entscheidung zum Abschluss des Prüfungsverfahrens beizufügen.

Die Kollegien stellen sicher, dass die geprüfte Stelle über das auf diese Weise weitergegebene Prüfungsergebnis rechtzeitig unterrichtet ist.



Der Präsident



An die

obersten Bundesbehörden

Bonn, 26. September 2013

Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes

Anlagen: Prüfungsordnung (dreifach)

Am 1. Oktober 2013 tritt die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossene neue Fassung seiner Prüfungsordnung (PO-BRH) in Kraft. Über zwei wesentliche Änderungen, die die geprüften Stellen bei der Durchführung künftiger Prüfungsverfahren unmittelbar betreffen, möchte ich Sie mit diesem Schreiben unterrichten:

Einführung einer Abschließenden Prüfungsmitteilung

Mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vom 15. Juli 2013 (BGBl. 2013 I, S. 2395 f.) hat der Deutsche Bundestag den Informationszugang zu Prüfungs- und Beratungsunterlagen des Bundesrechnungshofes neu geregelt. Hierzu wurde u. a. in § 96 BHO ein neuer Absatz 4 aufgenommen:

„¹Der Bundesrechnungshof kann Dritten durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu dem Prüfungsergebnis gewähren, wenn dieses abschließend festgestellt wurde. ²Gleiches gilt für Berichte, wenn diese abschließend vom Parlament beraten wurden. ³Zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens wird Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt. ⁴Satz 3 gilt auch für die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen.“

Daneben hat der Gesetzgeber in § 97 Abs. 5 und § 99 BHO neu bestimmt, dass der Bundesrechnungshof seine Bemerkungen sowie seine Berichte zu Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unverzüglich nach Zuleitung im Internet veröffentlicht.

Diese Regelungen stellen klar, inwieweit ein Informationszugang zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes möglich ist. Sie regeln dies abschließend und schließen daher als spezialgesetzliche Vorschrift die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) aus (§ 1 Abs. 3 IFG). Demnach kann der Bundesrechnungshof künftig abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse (§ 96 Abs. 4 Satz 1 BHO) sowie vom Parlament abschließend beratene Berichte (§ 96 Abs. 4 Satz 2 BHO) an Dritte herausgeben. Die Entscheidung, ob abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse herausgabefähig sind, steht dabei im Ermessen des Bundesrechnungshofes. Bei der Ausübung dieses Ermessens trägt er dem Transparenzgedanken Rechnung. Ein Informationszugang zu sonstigen Unterlagen, die die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes betreffen, ist ausgeschlossen (§ 96 Abs. 4 Satz 3 BHO). Dies gilt auch für die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen (§ 96 Abs. 4 Satz 4 BHO).

Um der neuen gesetzlichen Regelung Rechnung zu tragen, wird der Bundesrechnungshof künftig seine Prüfungsergebnisse im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO abschließend feststellen. Aus dem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis müssen die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung einschließlich der Äußerung der geprüften Stelle hervorgehen, ohne dass weitere Unterlagen hinzugezogen werden müssen. Hierzu wird der Bundesrechnungshof **Abschließende Prüfungsmitteilungen** erstellen, die am Ende eines Prüfungsverfahrens stehen. Ob der Bundesrechnungshof Informationsbegehren Dritter entspricht, unterliegt unabhängig vom Vorliegen einer Abschließenden Prüfungsmitteilung nach wie vor allein seinem pflichtgemäßen Ermessen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof sein in der Prüfungsordnung geregeltes Prüfungsverfahren modifiziert. Es knüpft an das bisherige Vorgehen an und sieht zur abschließenden Feststellung des Prüfungsergebnisses folgende Verfahrensschritte vor:

1. Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen fertigt der Bundesrechnungshof – wie bisher – eine **Prüfungsmitteilung** und sendet sie an die geprüfte Stelle sowie ggf. die ihr vorgesetzte und andere Stellen (§ 31 PO-BRH). Die Prüfungsmitteilung enthält die vorläufig ermittelten Sachverhalte sowie deren vorläufige Würdigung und die daran anknüpfenden vorläufigen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Diese bilden die - zunächst vorläufigen – Prüfungsergebnisse. Die Vor-

läufigkeit des in der Prüfungsmitteilung dargestellten Prüfungsergebnisses ist in § 33 Abs. 1 Satz 6 PO-BRH klargestellt.

2. Auf der Basis der Prüfungsmitteilung folgt das **kontradiktorische Verfahren**, das der Stellungnahme der geprüften Stelle zum vorläufigen Prüfungsergebnis dient (§§ 33, 34 PO-BRH).
3. Als Kern der Neuregelung steht nach Beendigung des kontradiktorischen Verfahrens künftig eine **Abschließende Prüfungsmitteilung** (§ 35 PO-BRH). Sie enthält den festgestellten Sachverhalt mit der Würdigung und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die – in der Regel zusammengefasste - Stellungnahme der geprüften Stelle zu allen wesentlichen Punkten sowie die abschließende Bewertung der geltend gemachten Einwände und Hinweise durch den Bundesrechnungshof (§ 35 Abs. 2 PO-BRH). Erst mit der Abschließenden Prüfungsmitteilung liegt ein abschließend festgestelltes Prüfungsergebnis i. S. d. § 96 Abs. 4 BHO vor. Mit der Übersendung der Abschließenden Prüfungsmitteilung ist das Prüfungsverfahren insoweit abgeschlossen (§ 36 Abs. 2 PO-BRH).

Sofern Prüfungsergebnisse im Berichterstattungsverfahren (§ 42 PO-BRH) weiterverfolgt werden, gehen sie insoweit nicht in die Abschließende Prüfungsmitteilung ein. Sie werden erst mit der Bemerkung nach § 97 BHO oder dem Bericht nach § 88 Abs. 2 bzw. nach § 99 BHO abschließend festgestellt. Der Bundesrechnungshof unterrichtet die geprüfte Stelle mit der Übersendung der Abschließenden Prüfungsmitteilung über den Abschluss des Prüfungsverfahrens sowie ggf., ob und in welcher Form er streitig gebliebene Empfehlungen im Berichterstattungsverfahren weiterverfolgen will (§ 35 Abs. 3 PO-BRH).

Übergangsregelung für laufende Prüfungen

Bei Prüfungen, die sich beim Inkrafttreten der geänderten Prüfungsordnung am 1. Oktober 2013 bereits im kontradiktorischen Verfahren befinden, kann der Bundesrechnungshof entscheiden, von der abschließenden Feststellung des Prüfungsergebnisses nach § 35 PO-BRH abzusehen.

Einführung eines Nachfrageverfahrens

Vom Bundesrechnungshof vorgenommene Kontrollprüfungen haben in der Vergangenheit gezeigt, dass die geprüften Stellen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entgegen ihrer Zusage im Prüfungsverfahren nicht immer umgesetzt haben. Um die Wirksamkeit seiner Empfehlungen zu erhöhen, wird der Bundesrechnungshof künftig regelmäßig ein strukturiertes **Nachfrageverfahren** durch-

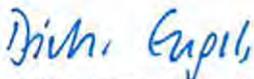
führen. Hierzu befragt er die geprüfte Stelle, inwieweit sie die zugesagten Empfehlungen tatsächlich umgesetzt hat und fordert ggf. entsprechende Nachweise. Die im Nachfrageverfahren gewonnenen Erkenntnisse können Anlass für eine Berichterstattung an das Parlament oder eine intensivere Kontrollprüfung geben (§ 38 PO-BRH).

Der Text der neugefassten Prüfungsordnung kann im Internet auf der Homepage des Bundesrechnungshofes (www.bundesrechnungshof.de) abgerufen werden. Zu Ihrer Information habe ich diesem Schreiben drei Druckexemplare beigelegt.

Ich möchte Sie bitten, auch Ihren Geschäftsbereich sowie die Ihrer Rechts- und Fachaufsicht unterliegenden Stellen über die oben dargestellten Änderungen zu unterrichten.

Für Rückfragen oder ergänzende Auskünfte stehen Ihnen die Leiterinnen und Leiter der für Ihre Häuser zuständigen Prüfungsgebiete sowie aus meiner Grundsatzabteilung die Herren Ministerialräte als Mitglieder des Bundesrechnungshofes

gerne zur Verfügung.



Prof. Dr. Dieter Engels