Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* Bochum – *Dr. Josef Christ,* Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff*, Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow*, Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

10 2010

Seite 1–5

29. Jahrgang

19. Mai 2010

Leitender Ministerialrat Andreas Reus, Roßdorf b. Darmstadt, und Regierungsdirektor Dr. Peter Mühlhausen, Marburg*

IFG-Auskunftsrechte zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit der Rechnungshöfe?

Eingaben von Bürgern, in denen um Auskunft zu künftigen, aktuellen oder abgeschlossenen Prüfungen gebeten wird, sind den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder nicht fremd. Seit 1998 werden solche Begehren vermehrt auf die seitdem in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetze gestützt. Die Verfasser gehen der Frage nach, ob diese Regelungen taugliche Grundlage hierfür sind.

I. Einleitung

Das erste deutsche Informationsfreiheitsgesetz wurde 1998 in Brandenburg erlassen[1]. Es folgten Berlin[2], Schleswig-Holstein[3] und Nordrhein-Westfalen[4]. Nachdem das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes[5] am 1. 1. 2006 in Kraft getreten war, folgten im selben Jahr entsprechende Gesetze in Hamburg[6], Bremen[7], Mecklenburg-Vorpommern[8] und im Saarland[9]. Im Dezember 2007 schloss sich Thüringen[10] an, im Juni 2008 vervollständigte Sachsen-Anhalt[11] vorläufig als letztes Land den Kreis.

Entsprechende Gesetzesinitiativen in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen sind erfolglos geblieben, die Landesregierungen in Bayern und Hessen halten ein Informationsfreiheitsgesetz nicht für erforderlich[12]. Gesetzesinitiativen von Oppositionsfraktionen des 18. Hessischen Landtages[13] harren noch der Entscheidung.

II. Rechnungshöfe als auskunftspflichtige Stellen

Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen nennen die Rechnungshöfe ausdrücklich. Dagegen hat Thüringen als einziges Bundesland seinen Rechnungshof ausdrücklich von einer Auskunftspflicht ausgenommen[14]. In Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sind die Rechnungshöfe ausgenommen, soweit sie in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden[15]. In der Sache besteht dieselbe Regelungen in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen. Danach zählen die Rechnungshöfe zu den Anspruchsverpflichteten, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen[16]. Nicht ausdrücklich genannt werden die Rechnungshöfe in den In-

* Die Autoren sind Referatsleiter beim Hessischen Rechnungshof; der Autor *Mühlhausen* ist zur Zeit abgeordnet als Wiss. Mitarbeiter an den *Staatsgerichtshof* des Landes Hessen. – Die nachfolgenden Ausführungen geben ausschließlich die persönliche Ansicht der Verfasser, nicht die der Dienstbehörden, wieder.

1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) v. 10. 3. 1998 (GVBl I, 46).

2 Ges. zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – BlnIFG)v. 15. 10. 1999 (GVBl, 561).

3 Ges. über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – SchlHIFG) v. 9. 2. 2000 (GVOBl 4/2000, 166).

4 Ges. über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – NWIFG) v. 27. 11. 2001 (GVBl, 806/SGV NRW 2010).

5 Ges. zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) v. 5. 9. 2005 (BGBl I, 2722).

6 Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HbgIFG) v. 11. 4. 2006 (GVBl, 167).

7 Ges. über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG) v. 26. 5. 2006 (GVBl, 263).

8 Ges. zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – MVIFG) v. 10. 7. 2006 (GVBl, 556).

9 Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SaarlIFG) v. 12. 7. 2006 (Amtsblatt, 1624).

10 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) v. 20. 12. 2007 (GVBl, 256).

11 Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (SachsAnhIZG) v. 19. 6. 2008 (GVBl, 242).

12 S. z. B. Stellungnahmen des Hessischen Ministers des Innern und für Sport, *Volker Bouffier*, in der 13. Plenarsitzung des Hessischen Landtags v. 16. 6. 2009, PlenProt 18/13, S. 823 ff., und in der 25. Plenarsitzung v. 17. 11. 2009, PlenProt 18/25, S. 1719 f.

13 Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Ges. zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz), LT-Dr 18/449, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Ges. zur Einführung des Rechts auf Informationsfreiheit, LT-Dr 18/450, sowie Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke für ein Hessisches Ges. über die Freiheit des Informationszugangs (HessFIG), LT-Dr 18/1225.

14 S. § 1 III Nr. 1 ThürIFG.

15 Vgl. § 3 II Nr. 3 HbgIFG; § 3 IV Nr. 2 MVIFG; § 3 III Nr. 3 SchlHIFG.

16 § 2 II 1 AIG i. V. mit § 1 III Nr. 1 Landesorganisationsges.; § 2 II 2 NWIFG.

formationsfreiheitsgesetzen der Länder Berlin, Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt. Die dortigen Informationsfreiheitsgesetze nennen als Anspruchsverpflichtete jeweils die Behörden des Landes[17] und nehmen bestimmte staatliche Stellen davon aus, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. In Berlin besteht die Beschränkung „soweit sie Verwaltungsaufgaben erledigen" nur für die Gerichte und die Behörden der Staatsanwaltschaft[18], in Bremen gilt sie nur für die sonstigen Organe und Einrichtungen des Landes und der Gemeinden, die neben den Behörden des Landes, der Gemeinden und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen bestehen[19]. Das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt sieht die Einschränkung „soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben erledigen" nur für die sonstigen Organe und Einrichtungen des Landes vor, die neben den Behörden des Landes, den Behörden der Kommunen und Gemeindeverbände und den Behörden der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts stehen, die der Landesaufsicht unterliegen. Allerdings besteht – wie in Bremen[20] – kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle haben kann[21]. Die Gesetzeslage in Bremen und Sachsen-Anhalt entspricht insoweit der bundesgesetzlichen Regelung (vgl. §§ 1 I 1 und 2, III Nr. 1 lit. e IFG), auf die das Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz verweist[22]. Ähnlich den Regelungen in Bremen und Sachsen-Anhalt sieht das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz darüber hinaus die Einschränkung „soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen" nur für Organe und Einrichtungen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie den Saarländischen Rundfunk vor, nicht aber für die Behörden des Landes und die Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände[23].

Die Thüringer Landesregelung kann im Folgenden außer Betracht bleiben. Die Begründung zum Gesetzesentwurf hebt hervor, dass der Verweis in § 1 I 1 ThürIFG das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (nur) „nach Maßgabe der in den Absätzen 2 bis 4 enthaltenen Vorschriften in Thüringen zur Anwendung" bringt[24]. Die Formulierung in § 1 III Nr. 1 ThürIFG, wonach der Anspruch auf Informationszugang „unbeschadet der Bestimmungen des § 3 IFG nicht gegenüber … dem Rechnungshof" besteht[25], bedeutet mithin nicht, dass diejenigen Bestimmungen der Bundesregelung, die den Bundesrechnungshof betreffen, zumindest sinngemäß auch für den Thüringer Rechnungshof gelten sollen.

Die übrigen Regelungen des Bundes und der Länder legen eine dreigeteilte Untersuchung nahe. Nachfolgend sollen zunächst die Bestimmungen von Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein betrachtet werden, da sie jeweils eine im Wesentlichen inhaltsgleiche Beschränkung der Auskunftspflicht enthalten. Die Regelungen des Saarlands verweisen auf das Bundesgesetz, dem die Regelungen Bremens und Sachsen-Anhalts – soweit hier von Interesse – entsprechen. Sie werden zusammen behandelt (s. u. IV). Den Abschluss bilden die Vorschriften Berlins, Bremens und Sachsen-Anhalts, die als Ausnahme die Rechnungshöfe nicht ausdrücklich erwähnen (dazu unten V).

III. Rechnungshofverwaltung und Finanzkontrollaufgaben – Unterscheidung und Bedeutung für die Auskunftspflicht

Die Regelungen in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, (keine Auskunftspflicht, soweit sie in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden) sowie diejenigen in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen (Auskunftspflicht nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen) nehmen die Aufbauorganisation der Rechnungshöfe zum Ausgangspunkt, um den Umfang der Auskunftspflicht(en) zu bestimmen. Als oberste Landesbehörden haben die Rechnungshöfe neben der Finanzkontrolle auch administrative Aufgaben wahrzunehmen. So erwähnen alle Rechnungshofgesetze des Bundes und der Länder – neben den Prüfungsaufgaben – ausdrücklich die Verwaltung des Rechnungshofs[26]. Diese Aufgabe ist auf Bundesebene und in vier Ländern der sog. Präsidialabteilung zugewiesen[27].

Von den administrativen Aufgaben scharf zu unterscheiden, ist der sog. Hofbereich und seine Entscheidungen. Hierzu gehören diejenigen Organisationsbereiche, die die Aufgabe der Rechnungshöfe als unabhängige Organe der Finanzkontrolle betreffen[28]. Diese Bereiche sind kollegial organisiert. Kennzeichnend ist, dass die Geschäfte der externen Finanzkontrolle nicht einem einzelnen Amtswalter, sondern einer Mehrzahl von Mitgliedern zur gemeinsamen Ausübung überantwortet sind[29]. Entscheidungen im Bereich der Finanzkontrollaufgaben sind immer dann anzunehmen, wenn sie gesetzlich vorgesehene oder sonst sachnotwendige Befugnisse/Pflichten konkretisieren oder gemäß dem Organisationsrecht und der Geschäftsverteilung bei der Aufgabenerfüllung auftretende Zweifelsfragen klären. Entscheidungsbezogen ist mithin alles, was vom Gegenstand her in voller Unabhängigkeit beurteilt werden sollte[30].

17 § 1 S. 1 SaarlIFG; § 1 I 1 BremIFG; § 1 I Nr. 1 SachsAnhIZG; § 2 I 1 IFG.
18 § 2 I 2 IFG.
19 § 1 I 1 und 2 BremIFG.
20 § 3 Nr. 1 lit. c BremIFG.
21 § 3 I lit. c SachsAnhIZG.
22 § 1 S. 1 SaarlIFG.
23 § 1 S. 3 SaarlIFG.
24 LT-Dr 4/3216 S. 3.
25 S. auch *VG Weimar*, BeckRS 2009, 34676 (Tz. 29).
26 § 2 II 3 des Ges. über den Bundesrechnungshof; § 4 I 1 des Ges. über den Rechnungshof Baden-Württemberg; Art. 2 I, 4 I 1 des Ges. über den Bayerischen Obersten Rechnungshof; § 2 II 1, 3 I des Ges. über den Rechnungshof von Berlin; §§ 2 II 2, 6 I 1 des Ges. über den Landesrechnungshof Brandenburg; § 10 I 2 des Ges. über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg; § 2 II 2 des Ges. über den Hessischen Rechnungshof; § 8 I 2 Landesrechnungshofges. Mecklenburg-Vorpommern; § 9 I 2 des Ges. über den Niedersächsischen Landesrechnungshof; § 2 II 2 des Ges. über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen; § 8 I 1 des Landesges. über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz; § 9 I 1 des Ges. Nr. 943 über den Rechnungshof des Saarlandes; §§ 3 I,7 I 1 des Ges. über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen; § 4 I 2 des Ges. über den Landesrechnungshof für das Land Sachsen-Anhalt; § 8 I 2 des Ges. über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein; § 7 I 2 des Ges. über den Thüringer Rechnungshof.
27 § 2 II 3 des Ges. über den Bundesrechnungshof; §§ 2 II 2, 6 I 1 des Ges. über den Landesrechnungshof Brandenburg; § 2 II 2 des Ges. über den Hessischen Rechnungshof; § 2 II 2 des Ges. über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen; §§ 3 I, 7 I 1 des Ges. über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen; auch der Bayerische Oberste Rechnungshof und der Rechnungshof von Berlin haben eine Präsidialabteilung, ohne dass ihr ausdrücklich die Verwaltung zu übertragen wäre, vgl. Art. 2 I, 4 I 1 des Ges. über den Bayerischen Obersten Rechnungshof; §§ 2 II 1, 3 I des Ges. über den Rechnungshof von Berlin.
28 *Engels*, in: *Heuer/Engels/Eibelshäuser*, Komm. z. HaushaltsR I, 2009, Rdnr. 7 zu VI 1 Vorbem. BRHG.
29 *Engels*, in: *Heuer/Engels/Eibelshäuser* (o. Fußn. 28), Rdnr. 5 zu VI 1 § 2 BRHG.
30 *Plöger*, in: *Heuer/Engels/Eibelshäuser* (o. Fußn. 28), Rdnr. 1 zu VI 1 § 8 BRHG.

Die bereits angesprochene, erwünschte Trennschärfe zwischen Rechnungshofverwaltung und den eigentlichen Finanzkontrollaufgaben ist in der Praxis nicht immer einfach zu erreichen. Wichtige Entscheidungen für Prüfungsverfahren liegen beispielsweise in der Erteilung von Aufträgen wegen der Hinzuziehung von Sachverständigen (§ 94 II BHO/LHO), bei der beide Funktionen zusammenwirken. Insgesamt betrachtet, liegen Entscheidungen deshalb nicht nur dann vor, wenn es um die Einleitung oder den Abschluss eines Prüfungsverfahrens oder um sonstige außenwirksame Mitteilungen geht, sondern sie sind auch bei internen Verfahrens- oder Grundsatzfragen möglich[31]. Die generelle Ausnahmebestimmung für den Rechnungshof, wie sie die bereits angesprochene Landesregelung in Thüringen vorsieht, vermeidet als einzige die dargestellten Abgrenzungsschwierigkeiten.

In den eingangs genannten Ländern besteht jedenfalls keine Pflicht, auf der Grundlage des jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzes zu geplanten, laufenden oder abgeschlossenen Prüfungsverfahren Auskünfte zu erteilen.

IV. Rechtslage auf Bundesebene, im Saarland, in Bremen und Sachsen-Anhalt

Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) räumt in § 1 I 1 einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Bundes ein. Das IFG enthält indes keine Definition des insoweit maßgeblichen Behördenbegriffs. Die Bestimmung in § 1 S. 1 BRHG, nach der der Bundesrechnungshof eine oberste Bundesbehörde ist, schafft hier nur scheinbar Klarheit. Diese Regelung darf nicht den Blick dafür verstellen, dass die Gesetzesmaterialien zu § 1 I 1 IFG hervorheben, dass „der Behördenbegriff dem des § 1 Abs. 4 VwVfG“ entspricht[32]. Der damit angesprochene sog. funktionelle Behördenbegriff nimmt den Bundesrechnungshof aber aus, soweit er in seiner richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 114 II 1 GG tätig wird[33]. Die historische Auslegung, bei der neben den zu einer konkreten Norm existierenden Gesetzesmaterialien auch andere historisch feststellbare Erwägungen bei Erlass des Gesetzes von Bedeutung sind[34], stützt diese Ansicht. So haben die drei Gesetzentwürfe zum BRHG[35] in ihrer jeweiligen Begründung die staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofs – beinahe wörtlich übereinstimmend – wie folgt beschrieben: „Soweit es um seine eigene Verwaltung geht, ist er Oberste Bundesbehörde; bei seiner Aufgabenerfüllung wird er nicht als Verwaltungsbehörde, sondern als unabhängige Institution tätig, die beiden Gewalten dient und somit zwischen Legislative und Exekutive steht… Hierbei ist der Bundesrechnungshof weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen“[36]. Alle drei Entwürfe stimmen in ihrer Begründung auch darin überein, dass „bei Angelegenheiten außerhalb der Aufgabenerfüllung des Bundesrechnungshofes … die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes unmittelbar (gelten)“[37].

Diese Trennung findet sich auch bei denjenigen staatlichen Stellen, die nur über den funktionellen Behördenbegriff Behörde sind. Insoweit hat der Gesetzgeber die Regelung des § 1 I 2 IFG damit begründet, dass Bundestag, Bundesrat, BVerfG, Bundesgerichte und Bundesbank einbezogen werden sollen, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden[38]. Hierbei handelt es sich um eine Klarstellung, denn soweit Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden (und nicht verfassungsrechtlich zugewiesene Funktionen), unterfallen die genannten Bundesorgane und -einrichtungen dem Behördenbegriff des § 1 I 1 IFG[39]. § 1 I 2 IFG verdeutlicht lediglich, dass der Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen dort endet, wo sie ihre eigentlich zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen[40]. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich hervorgehoben, dass nach § 1 I IFG nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben soll[41]. Da die Mitglieder der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder richterliche Unabhängigkeit genießen[42], ist ein Informationsanspruch zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit nicht gegeben.

Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass Prüfungsbeamte und sonstige Bedienstete nicht in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden. Deren Arbeit bildet zwar die Grundlage für die Entscheidungen der Rechnungshöfe. Gleichwohl sind die Geschäfte der externen Finanzkontrolle ausschließlich den richterlich unabhängigen Mitgliedern übertragen worden[43], so dass sämtliche Entscheidungen in Prüfungsverfahren in richterlicher Unabhängigkeit getroffen werden. Ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen betreffend künftige, laufende oder abgeschlossene Prüfungsverfahren kann daher nicht auf den Status der sonstigen im Prüfungsdienst Tätigen gestützt werden.

Auch die Regelung des § 3 Nr. 1 lit. e IFG[44], nach der der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle haben kann, spricht nicht für einen Anspruch nach § 1 I 1 IFG. Die diesbezügliche Gesetzesbegründung sagt zwar ausdrücklich, dass mit externer Finanzkontrolle die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand durch von der geprüften Verwaltung unabhängige Einrichtungen gemeint ist, dass sie im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom Bundesrechnungshof wahrgenommen wird und dass sie den

31 So ausdr. *v. Mutius/Nawrath*, in: *Heuer/Engels/Eibelshäuser* (o. Fußn. 28), Rdnr. 15 zu Art. 114 GG.
32 So ausdr. BT-Dr 15/4493 S. 7.
33 *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, 2006, § 1 Rdnr. 28 m. w. Nachw.
34 *Fikentscher*, Methoden des Rechts in vergleichender Darstellung III, 1976, S. 674.
35 BT-Dr 10/3323 (Gesetzentwurf der Bundesregierung); BT-Dr 10/2929 (Gesetzentwurf der Fraktion der SPD); BT-Dr 10/3204 (Gesetzentwurf der Abgeordneten *Dr. Friedmann, Roth, Deres, Rossmanith, v. Hammerstein, Gerster, Dr. Rose, Dr. Riedl, Austermann, Schmitz* und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten *Seiler-Albring, Dr. Wenig, Hoffie, Grünbeck, Dr. Haussmann, Wolfgramm* und der Fraktion der FDP.
36 BT-Dr 10/3323, S. 10; BT-Dr 10/2929, S. 9; BT-Dr 10/3204, S. 9.
37 BT-Dr 10/3323, S. 15; BT-Dr 10/2929, S. 12; BT-Dr 10/3204, S. 14.
38 BT-Dr 15/4493, S. 7 u. 8.
39 *Rossi*, IFG, 2006, § 1 Rdnr. 56; *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel* (o. Fußn. 33), § 1 Rdnr. 56.
40 *Rossi* (o. Fußn. 39), § 1 Rdnrn. 56, 57.
41 So ausdr. BT-Dr 15/4493, S. 8.
42 Art. 114 II 2 GG bzw. § 3 IV 1 des Ges. über den Bundesrechnungshof; § 11 I 1 des Ges. über den Rechnungshof Baden-Württemberg; Art. 6 I 1 des Ges. über den Bayerischen Obersten Rechnungshof; § 7 I 1 des Ges. über den Rechnungshof von Berlin; § 5 I 1 des Ges. über den Landesrechnungshof Brandenburg; Art. 133 a II der Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen; § 6 S. 1 des Ges. über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg; § 5 I 1 des Ges. über den Hessischen Rechnungshof; § 6 I 1 Landesrechnungshofges. Mecklenburg-Vorpommern; § 5 I des Ges. über den Niedersächsischen Landesrechnungshof; § 5 I 1 und 2 des Ges. über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen; § 6 I 1 des Landesges. über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz; § 4 I 1 des Ges. Nr. 943 über den Rechnungshof des Saarlandes; § 5 I des Ges. über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen; § 3 I 1 des Ges. über den Landesrechnungshof für das Land Sachsen-Anhalt; § 5 I 1 des Ges. über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein; § 6 I des Ges. über den Thüringer Rechnungshof.
43 S. o. III.
44 Entsprechende Regelungen enthalten §§ 1 S. 3 SaarlIFG; § 1 I 1 BremIFG; § 1 I Nr. 2 SachsAnhIZG; zum Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 3 IFG) s. auch *Schoch*, NJW 2009, 2987 (2990).

Schutz von Informationen umfasst, die der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt[45]. Fraglich ist jedoch, ob der Gesetzgeber mit seiner Begründung zu § 3 Nr. 1 lit. e IFG unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat, dass auch der Hofbereich nicht grundsätzlich vom Anspruch auf Informationszugang ausgenommen sein soll, so dass dem entgegenstehende eigene Wertungen nicht an die Stelle dieses gesetzgeberischen Willens gesetzt werden dürfen[46].

Ist dies der Fall, hat die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift nur insoweit Bedeutung, als sie die Richtigkeit eines nach dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und ihrem Sinnzusammenhang ermittelten Auslegungsergebnisses bestätigt, oder danach möglicherweise noch bestehende Zweifel auszuräumen imstande ist[47]. So sind „einzelne Rechtssätze, die der Gesetzgeber in einen sachlichen Zusammenhang gestellt hat, grundsätzlich so zu interpretieren …, daß sie logisch miteinander vereinbar sind. Denn es ist davon auszugehen, daß der Gesetzgeber sachlich Zusammenhängendes so geregelt hat, daß die gesamte Regelung einen durchgehenden, verständlichen Sinn ergibt“[48]. Dass damit verfolgte Ziel, ein geschlossenes und widerspruchfreies System von Rechtsnormen zu schaffen, würde hier verfehlt, wenn man aus § 3 Nr. 1 lit. e IFG einen Anspruch auf Informationszugang zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit herleiten wollte.

Gegen einen solchen Informationsanspruch spricht zunächst, dass er – entsprechend den obigen Erwägungen – nicht mit dem zuvor für maßgeblich erklärten Behördenbegriff der §§ 1 I 1 IFG, 1 IV VwVfG in Einklang zu bringen sein dürfte. Darüber hinaus gewährt § 3 Nr. 1 lit. e IFG einen Informationsverweigerungsgrund. Ein solches Recht kann jedoch nur dort zum Tragen kommen, wo grundsätzlich ein Anspruch auf Informationszugang besteht[49]. Hinsichtlich der Prüfungs- und Beratungstätigkeit ist dies jedoch aus den genannten Gründen gerade nicht der Fall. Nach alledem hat § 3 Nr. 1 lit. e IFG allenfalls eine Auffangfunktion im Rahmen der Prüfung, ob der externen Finanzkontrolle durch das Bekanntwerden von Informationen aus dem administrativen Bereich nachteilige Auswirkungen drohen[50]. Die praktische Bedeutung dürfte als gering einzustufen sein[51].

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass gegenüber dem Bundesrechnungshof kein Anspruch nach dem IFG auf Zugang zu amtlichen Informationen besteht, die die Prüfungs- und Beratungstätigkeit betreffen. Dies gilt auch für den Rechnungshof des Saarlandes, da das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz die entsprechende Anwendung der §§ 1–9 und 11 IFG anordnet und die dortige Gesetzeslage durch § 1 S. 3 SaarlIFG sowie durch § 1 I 2 des Gesetzes über den Saarländischen Rechnungshof der auf Bundesebene durch §§ 1 I 2 IFG, 1 BRHG geschaffenen Gesetzeslage entspricht. Diese Entsprechung findet sich gleichfalls in Bremen[52] und Sachsen-Anhalt[53], so dass auch in diesen Bundesländern kein Anspruch nach dem jeweiligen Informationsfreiheitsgesetz auf Zugang zu amtlichen Informationen besteht, die die Prüfungs- und Beratungstätigkeit betreffen.

V. Rechtslage in Berlin

Eine Sonderstellung nimmt das Berliner Informationsfreiheitsgesetz ein. Im Gegensatz zu den übrigen Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder werden nur die Gerichte und Staatsanwaltschaften von der Anwendung des Gesetzes ausgeschlossen, es sei denn, sie nehmen Verwaltungsaufgaben wahr. Für den Rechnungshof von Berlin, der wie alle anderen Rechnungshöfe der Länder eine oberste Landesbehörde mit unabhängigen Mitgliedern ist, deren Verwaltungstätigkeit von der eigentlichen, spezifischen Tätigkeit zu trennen ist, sieht das Gesetz hingegen trotz der Parallelen zur Justiz keine entsprechende Einschränkung vor. Für die Frage, ob der Gesetzgeber für einen bestimmten Sachverhalt eine bestimmte Rechtsfolge bewusst abgelehnt hat, so dass es an einer Gesetzeslücke gerade fehlt, ist die historische Auslegung maßgebend[54]. Die Entstehungsgeschichte, so wie sie sich aus den zu einer Norm existierenden Gesetzesmaterialien und anderen historisch feststellbare Erwägungen bei Erlass des Gesetzes ergibt, ist für die Erkennung des gesetzgeberischen Willens von besonderer Bedeutung[55]. Die Begründung des zu Grunde liegenden Entwurfs geht zwar auf die einzelnen Vorschriften nicht ein, hebt jedoch hervor, dass das vorliegende Gesetz erstmals einen umfassenden Anspruch auf Akteneinsicht in allen Verwaltungsbereichen schaffen wolle[56]. Weiter heißt es, Beschränkungen des Informationsanspruchs wie beispielsweise zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, zum Schutz der Strafverfolgung oder bei Gefährdung des Allgemeinwohls seien im Gesetz abschließend geregelt[57]. Angesichts dieser klaren Aussagen muss davon ausgegangen werden, dass gegenüber dem Rechnungshof von Berlin ein Informationsanspruch auch hinsichtlich seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit besteht.

VI. Zusammenfassung

Mit Ausnahme des Rechnungshofs von Berlin besteht gegenüber dem Bundesrechnungshof und den Rechnungshöfen der Länder Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen kein Anspruch auf Zugang zu Informationen, die ihre Prüfungs- und Beratungstätigkeit betreffen.

Soweit ein Auskunftsbegehren die Verwaltungstätigkeit des Rechnungshofs betrifft, besteht auf Bundesebene und in den Ländern Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt der Anspruch auf Zugang zu diesbezüglichen Informationen nur dann, wenn das Bekanntwerden der Informationen keine nachteiligen Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle haben kann.

Die erforderliche Trennschärfe zwischen Rechnungshofverwaltung und den eigentlichen Finanzkontrollaufgaben ist in der Praxis nicht immer einfach zu erreichen. Bei wichtigen Entscheidungen für Prüfungsverfahren wirken beide Funktionen oftmals zusammen. Die generelle Ausnahmebestimmung für den Rechnungshof, wie sie die bereits angesprochene Landesregelung in Thüringen vorsieht, vermeidet als einzige die dargestellten Abgrenzungsschwierigkeiten. ■

45 BT-Dr 15/4493, S. 10.
46 Dazu *BVerfGE* 2, 266 (276) = NJW 1953, 1057 (1059); 19, 248 (253) = NJW 1966, 149.
47 *BVerfGE* 1, 299 (312); 10, 234 (244) = NJW 1960, 235; 11, 126 (131) = NJW 1960, 1563.
48 *BVerfGE* 48, 246 (257) = NJW 1978, 2499 (2500).
49 So zu Recht *Schoch*, IFG, 2009, § 3 Rdnr. 64.
50 *Schoch* (o. Fußn. 49), § 3 Rdnr. 64; *Rossi* (o. Fußn. 39), § 3 Rdnr. 120.
51 *Schoch* (o. Fußn. 49), § 3 Rdnr. 64.
52 § 1 I 2 BremIFG; § 1 S. 2 des Ges. über die Rechnungsprüfung in der Freien und Hansestadt Hamburg.
53 § 1 I Nr. 2 SachsAnhIZG; § 1 II 1 des Ges. über den Landesrechnungshof für das Land Sachsen-Anhalt.
54 *Bydlinski*, Jur. Methodenlehre und Rechtsbegriff, 2. Aufl. (1991), S. 475.
55 Vgl. *BVerfGE* 4, 299 (302) = NJW 1955, 1673; 6, 309 (347 ff.) = NJW 1957, 705.
56 Dr 13/1623 S. 4.
57 Dr 13/1623 S. 5.