

Beiträge zum Informationsrecht

Band 32

**Zur Informationstätigkeit
des Bundesrechnungshofes**

Von

Marten J. Vogt



Duncker & Humblot · Berlin

MARTEN J. VOGT

Zur Informationstätigkeit
des Bundesrechnungshofes

Beiträge zum Informationsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Hansjürgen Garstka,
Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Prof. Dr. Friedrich Schoch

Band 32

Zur Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes

Von

Marten J. Vogt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Augsburg
hat diese Arbeit im Wintersemester 2011/2012
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1619-3547

ISBN 978-3-428-13884-5 (Print)

ISBN 978-3-428-53884-3 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83884-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die folgende Arbeit wurde im Wintersemester 2011/2012 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im November 2011 abgeschlossen.

Die Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Matthias Rossi. Ihm danke ich sehr herzlich für die wissenschaftliche Förderung sowie die Betreuung und Begutachtung dieser Arbeit. Herrn PD Dr. Kai von Lewinski danke ich für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die Aufnahme der Arbeit in die „Beiträge zum Informationsrecht“ danke ich den Herausgebern dieser Schriftenreihe, Herrn Prof. Dr. Hansjürgen Garstka, Herrn Prof. em. Dr. Michael Kloepfer und Herrn Prof. Dr. Friedrich Schoch.

Mein Dank gilt schließlich auch meinen Eltern für ihre stets hilfreiche Unterstützung.

Berlin, im Juni 2012

Marten Jakob Vogt

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
<i>1. Kapitel</i>	
Grundlagen von Finanzkontrolle und Öffentlichkeit	23
A. Finanzkontrolle im verfassungsrechtlichen Kontext	23
I. Kontrolle demokratischer Treuhänderfunktion	23
II. Gewährleistung rechtmäßiger Haushaltswirtschaft	24
B. Erscheinungsformen der Finanzkontrolle	25
I. Interne Finanzkontrolle	25
1. Der Beauftragte für den Haushalt	26
2. Die Innenrevision	26
3. Sonstige verwaltungsinterne Kontrolle	27
II. Externe Finanzkontrolle	28
1. Parlamentarische Kontrolle	28
2. Kontrolle durch den Bundesrechnungshof	29
3. Gerichtliche Kontrolle	30
4. Weitere Einrichtungen der externen Finanzkontrolle	31
III. Gesellschaftliche Kontrolle	32
1. Medien	32
2. Private Vereinigungen	33
3. Bürger	35
IV. Bedeutung des Bundesrechnungshofes im Verhältnis zu anderen Kontrollinstanzen	36
C. Öffentlichkeit im Haushaltsrecht	37
I. Allgemeiner Verfassungsgrundsatz der Öffentlichkeit	37
1. Öffentlichkeit als Voraussetzung des Wahlrechts	37
2. Öffentlichkeit als Voraussetzung eines demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses	39
3. Öffentlichkeit als Element des Rechtsstaatsprinzips	40
II. Verfassungsgrundsatz der Budgetöffentlichkeit	41
1. Herleitung der Budgetöffentlichkeit	41
2. Gewährleistungsbereich der Budgetöffentlichkeit	41
3. Einschränkungen der Budgetöffentlichkeit	43

III. Der Haushaltskreislauf als Informationsprozess	44
1. Die Phasen des Haushaltskreislaufs	44
2. Finanzkontrolle als Informationsverarbeitungsprozess	47
IV. Ergebnis	48

2. Kapitel

Aufgaben, Funktionsweise und Stellung des Bundesrechnungshofes 49

A. Aufgaben des Bundesrechnungshofes	49
I. Prüfungstätigkeit	50
1. Begriff der Prüfung	50
2. Prüfungsgegenstand	51
a) Rechnungsprüfung	51
b) Rechnungsunabhängige Prüfung	51
3. Prüfungsadressaten	53
a) Geprüfte Stellen	54
b) Erhebungsstellen	55
4. Prüfungsmaßstäbe	55
a) Wirtschaftlichkeit	56
b) Ordnungsmäßigkeit	57
5. Konsequenzen der Feststellungen	58
II. Beratung	60
1. Unselbstständige Beratung	60
2. Selbstständige Beratung	61
a) Voraussetzungen der selbstständigen Beratung	62
b) Adressaten der selbstständigen Beratung	63
c) Verfahren der selbstständigen Beratung	63
III. Berichterstattung	64
IV. Grenzen der Aufgabenwahrnehmung	65
1. Zeitliche und räumliche Grenzen	66
2. Sachliche Grenzen	66
a) Rechtsbindung des Bundesrechnungshofes	67
b) Vertikale Gewaltenteilung	68
c) Horizontale Gewaltenteilung	69
3. Bewertungsgrenzen	69
B. Innere Organisation des Bundesrechnungshofes	71
I. Hof-Bereich	72
1. Kollegiale Organisations- und Entscheidungsstruktur	72
2. Mitglieder	74
3. Prüfungsbeamte und weitere Bedienstete	76
II. Präsidialabteilung	77

C. Verfassungsrechtliche Garantien des Art. 114 Abs. 2 GG	77
I. Institutionelle Verfassungsgarantie	78
II. Funktionelle Verfassungsgarantie	79
III. Garantie der richterlichen Unabhängigkeit	80
1. Bedeutung der Unabhängigkeit für eine wirksame Finanzkontrolle ..	80
2. Träger der richterlichen Unabhängigkeit	81
a) Mitglieder im Sinne von § 3 BRHG	81
b) Kritik	82
3. Inhalt der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit	83
a) Sachliche Unabhängigkeit	84
b) Persönliche Unabhängigkeit	85
D. Standort des Bundesrechnungshofes im Verfassungsgefüge	86
I. Der Bundesrechnungshof im System der Dreiteilung der Staatsgewalt	86
1. Zuordnung zur Judikative	86
2. Zuordnung zur Legislative	89
3. Zuordnung zur Exekutive	90
4. Verortung außerhalb der drei Gewalten	93
II. Der organschaftliche Status des Bundesrechnungshofes	94
1. Einstufung als Verfassungsorgan	95
2. Einstufung als Hilfsorgan eines Verfassungsorgans	98
3. Einstufung als oberste Bundesbehörde	100
a) Behörde im formell-organisatorischen Sinne	101
b) Behörde im materiell-funktionellen Sinne	101
aa) Aufgaben der Präsidialabteilung	102
bb) Aufgaben des Hof-Bereiches	102
cc) Ergebnis	107
E. Bedeutungs- und Funktionswandel der Tätigkeit des Bundesrechnungshofes	107
F. Zusammenfassung	110

3. Kapitel

**Grenzen der Informationstätigkeit
des Bundesrechnungshofes**

111

A. Finanzverfassungsrechtlicher Auftrag des Bundesrechnungshofes	111
I. Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle	111
1. Verbot prüfungsfreier Räume	112
2. Umfassende Erhebungsbefugnisse	114
3. Auswirkungen auf die Öffentlichkeit des Bundesrechnungshofes ...	116
a) Schutz der Effektivität der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	116

b)	Schutz der von den Erhebungsbefugnissen Betroffenen	116
II.	Richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder	118
1.	Beratungsgeheimnis aus §§ 43, 45 DRiG	118
a)	Schutzzweck des Beratungsgeheimnisses	118
b)	Sachlicher Anwendungsbereich	119
c)	Persönlicher Anwendungsbereich des Beratungsgeheimnisses	119
2.	Auswirkungen auf die Öffentlichkeit des Bundesrechnungshofes	121
III.	Kernbereich der Eigenverantwortung	122
1.	Rechtsfigur des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung	122
2.	Übertragbarkeit der Rechtsfigur auf den Bundesrechnungshof	122
3.	Auswirkungen auf die Öffentlichkeit des Bundesrechnungshofes	124
B.	Informationstätigkeit als Eingriff in die Rechte Betroffener	125
I.	Rechte der Betroffenen	125
1.	Rechte der geprüften Stellen	126
a)	Unmittelbare Staatsverwaltung	126
b)	Mittelbare Staatsverwaltung	127
c)	Autonome Einrichtungen	130
aa)	Grundrechtsberechtigte juristische Personen des öffentlichen Rechts	130
bb)	Fraktionen	132
cc)	Politische Parteien	133
dd)	Gerichte	133
d)	Privatsubjekte	134
aa)	Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des Privatrechts	134
bb)	Grundrechtsberechtigung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen	135
cc)	Berührte Grundrechte	137
2.	Rechte von Drittbetroffenen	138
a)	Erhebungsstellen außerhalb der Bundesverwaltung	138
b)	Sonstige Drittbetroffene	139
II.	Veröffentlichung von Feststellungen als Grundrechtseingriff	140
1.	Fehlen einer Betroffenheit aufgrund mangelnder Verbindlichkeit?	140
2.	Faktische Wirkungen einer Veröffentlichung	141
3.	Eingriff auch durch sachkundige und richtige Feststellungen	143
4.	Zurechenbarkeit der Grundrechtsbeeinträchtigung	144
III.	Anforderungen an das Prüfungsverfahren und die Veröffentlichung	144
1.	Dienstplichten	145
a)	Allgemeine Pflichten	145
b)	Pflichten im Umgang mit Informationen	145
2.	Anspruch auf rechtliches Gehör und Gegendarstellung	146
a)	Anspruch der geprüften Stellen	147

aa)	Sinn und Zweck der Anhörung	148
bb)	Diskussion der Ableitung eines Anspruchs aus § 96 Abs. 1 S. 1 BHO	149
cc)	Anspruch auf Gegendarstellung	152
b)	Anspruch der Drittbetroffenen	153
aa)	Kommunikation mit Dritten als Aufgabe des Bundesrechnungshofes	154
bb)	Anspruch aus § 28 VwVfG	154
cc)	Anspruch aus Art. 103 Abs. 1 GG	156
dd)	Anspruch aus Art. 103 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip	156
ee)	Anspruch aufgrund der Verfahrensrelevanz der Grundrechte	157
ff)	Vereinbarkeit mit der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	158
3.	Formulierung und Inhalt der Feststellungen	160
a)	Identifizierung und Kritik geprüfter Stellen	160
aa)	Stellen der unmittelbaren Staatsverwaltung	160
bb)	Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung	161
cc)	Grundrechtsberechtigte Prüfungsadressaten	162
b)	Identifizierung Drittbetroffener	163
c)	Inhaltliche Richtigkeit der Informationen	166
4.	Beschränkung des Adressatenkreises einer Information	167
5.	Folgen einer rechtswidrigen Veröffentlichung	167
C.	Besondere Regelungen zum Schutz geheimhaltungsbedürftiger Daten	168
I.	Geheimhaltungsbedürftige staatliche Angelegenheiten	169
1.	Geheim zu haltende Ausgaben	170
2.	Prüfung der geheim zu haltenden Ausgaben	171
a)	Prüfung nach § 19 S. 1 Nr. 1 BRHG	172
b)	Prüfung nach § 19 S. 1 Nr. 2 BRHG	172
3.	Umgang mit den Prüfungsergebnissen	173
a)	Materieller Geheimschutz	173
b)	Adressaten der Prüfungsergebnisse	173
c)	Bemerkungen über geheim zu haltende Ausgaben	174
II.	Personenbezogene Daten	176
1.	Steuerdaten	177
a)	Steuergeheimnis aus § 30 AO	177
b)	Verletzungen des Steuergeheimnisses	178
c)	Befugtes Offenbaren im Sinne des § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO	179
aa)	Dienende Funktion für das Rechnungsprüfungsverfahren	179
bb)	Erforderlichkeit der Veröffentlichung von Steuerdaten	180
2.	Sozialdaten	182
a)	Sozialgeheimnis aus § 35 Abs. 1 SGB I	182

b)	Übermittlung von Sozialdaten im Sinne des § 69 Abs. 5 SGB X	183
c)	Erforderlichkeit der Veröffentlichung von Sozialdaten	184
3.	Sonstige personenbezogene Daten	185
a)	Anwendungsbereich des BDSG	185
b)	Datenübermittlung im Sinne des § 16 BDSG	186
c)	Erforderlichkeit der Veröffentlichung von personenbezogenen Daten	187
III.	Geheimhaltungsbedürftige Unternehmensdaten	188
1.	Fallgruppen	188
a)	Prüfung bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, § 91 BHO	189
b)	Prüfung der Beteiligungsverwaltung, § 92 BHO	190
aa)	Voraussetzungen der Beteiligungsverwaltung	190
bb)	Aufgabe der Betätigungsprüfung	191
cc)	Informationsquellen der Betätigungsprüfung	192
(1)	Unterlagen aus der Tischprüfung	192
(2)	Unterlagen aus der unmittelbaren Unterrichtung	193
c)	Prüfung von juristischen Personen des Privatrechts, § 104 BHO	194
2.	Geheimhaltungspflichten des Bundesrechnungshofes	196
a)	Geheimhaltungspflichten nach § 395 AktG	196
aa)	Spannungsverhältnis zwischen Geheimhaltungs- und Berichtspflicht	196
bb)	Inhalt der Geheimhaltungspflichten aus § 395 AktG	198
(1)	Adressaten der Pflichten aus § 395 AktG	198
(2)	Schutzgegenstand	198
(3)	Verschwiegenheitspflicht aus Abs. 1	199
(4)	Veröffentlichungsverbot aus Abs. 2	199
cc)	Kritik am Veröffentlichungsverbot	200
b)	Anwendungsfälle des § 395 AktG	202
aa)	Staatliche Beteiligung an Aktiengesellschaften	202
bb)	Staatliche Beteiligung an Gesellschaften mit beschränkter Haftung	202
cc)	Prüfung von privatrechtlichen Unternehmen	204
dd)	Prüfung bei privatrechtlichen Unternehmen	205
3.	Ergebnis	206

4. Kapitel

	Berichterstattung des Bundesrechnungshofes	207
A.	Funktionen der Berichterstattung	207
B.	Informationsprodukte des Bundesrechnungshofes	209
I.	Prüfungsergebnisse im Sinne des § 96 BHO	209
II.	Bemerkungen im Sinne des § 97 BHO	211

1. Zweck der Bemerkungen	211
2. Gegenstand der Bemerkungen	213
3. Verfahren der Berichterstattung	215
4. Veröffentlichung gegenüber der Allgemeinheit	217
III. Sonderberichte im Sinne des § 99 BHO	218
1. Zweck und Gegenstand der Sonderberichte	218
2. Abgrenzung zur selbstständigen Beratung	220
3. Verfahren der Berichterstattung	220
IV. Beratung im Sinne des § 88 Abs. 2 BHO	221
1. Gegenstand und Adressaten der Beratungsberichte	222
2. Verfahren der Berichterstattung	223
3. Verhältnis zu anderen Formen der Berichterstattung	224
V. Ergebnisberichte	225
C. Allgemeines Recht des Bundesrechnungshofes zur Publikumsinfor-	
 mation	226
I. Verfassungsgerichtliche Vorgaben bezüglich staatlicher Öffentlichkeits-	
arbeit	228
1. Legitimation und Funktion staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	228
2. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit . .	230
a) Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage	230
b) Beachtung der Kompetenzordnung	231
c) Gebot der Richtigkeit und Sachlichkeit	231
d) Gebot der Neutralität	233
e) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	233
3. Übertragbarkeit der Überlegungen auf den Bundesrechnungshof . .	233
II. Begründung des Rechts zur Publikumsinformation	235
1. Demokratieprinzip	236
2. Verfassungsrechtlicher Auftrag des Bundesrechnungshofes	238
3. Defizite der parlamentarischen Finanzkontrolle	239
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Rechts zur Publikumsinfor-	
mation	241
1. Vereinbarkeit mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie	242
2. Vereinbarkeit mit dem Erfordernis demokratischer Legitimation	
staatlichen Handelns	244
3. Vereinbarkeit mit dem Prinzip des Gleichgewichts von Kontroll-	
und Entscheidungsmacht	246
4. Vereinbarkeit mit der Regelung des Art. 114 Abs. 2 GG	248
IV. Ausgestaltung des Rechts zur Publikumsinformation	249
1. Erfordernis einer Rechtsgrundlage	249
2. Zuständigkeit für die Unterrichtung der Öffentlichkeit	251
3. Verfahren der Unterrichtung der Öffentlichkeit	253
4. Gegenstände der Unterrichtung der Öffentlichkeit	255

5. Darstellung der Prüfungs- und Beratungsergebnisse	256
6. Wahrung des Geheimnis- und Grundrechtsschutzes.	258
7. Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	259

5. Kapitel

Zugänglichkeit der Informationen des Bundesrechnungshofes nach dem IFG	261
A. Grundsätzlicher Informationszugangsanspruch	262
I. Anspruchsverpflichtete	262
1. Behörden im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 IFG	263
2. Sonstige Bundesorgane und -einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 2 IFG	263
a) Vollumfängliche Anspruchsverpflichtung	264
b) Differenzierung nach Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung	265
c) Differenzierung nach dem Inhalt der Aufgaben	267
3. Geprüfte Dienststellen als Anspruchsverpflichtete	268
II. Anspruchsgegenstand	268
1. Amtliche Informationen	268
2. Verfügungsbefugnis über die begehrten Informationen	269
III. Anspruchsberechtigte	272
IV. Verhältnis zu anderen Vorschriften über den Informationszugang.	273
B. Ausnahmen	274
I. Schutz von öffentlichen Belangen	275
1. Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle	275
a) Anwendungsbereich und Funktion des Ausschlussgrundes	276
b) Schutz endgültiger Prüfungsergebnisse	278
c) Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen Prüfer und Geprüftem	279
2. Behördlicher Beratungs- bzw. Entscheidungsprozess	283
a) Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 lit. b IFG	284
b) Ausschlussgrund des § 4 IFG	286
c) Zeitliche Beschränkung der Schutzwirkung	288
3. Besonderer Geheimnisschutz	292
a) Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflichten	293
b) Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse	294
4. Vertraulich übermittelte Informationen	295
5. Schutz von laufenden Ermittlungsverfahren	297
II. Schutz von privaten Belangen	297
1. Personenbezogene Daten	298

2. Geistiges Eigentum	299
a) Amtliche Werke im Sinne des § 5 UrhG	300
b) Geschützte Werke im Sinne von § 2 UrhG	302
c) Wertungswiderspruch zwischen Urheberrecht und Informations- freiheit	305
3. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	307
C. Zugangsverfahren	309
I. Beteiligung betroffener Dritter	309
1. Begriff des Dritten	309
2. Anwendungsfälle der Norm	310
II. Verweisung auf allgemein zugängliche Quellen	312
III. Entscheidung über den Anspruch	313
D. Ergebnis	313
Zusammenfassung und Ausblick	315
Literaturverzeichnis	319
Sachwortverzeichnis	347

Abkürzungsverzeichnis

AbgG	Abgeordnetengesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
A-Drs.	Drucksachen von Ausschüssen des Deutschen Bundestages
AEAO	Anwendungserlass zur Abgabenordnung
AG	Die Aktiengesellschaft
AIG Bbg	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg
AktG	Aktiengesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAnz	Bundesanzeiger
BayHO	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BBankG	Bundesbankgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BdSt	Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
Begr.	Begründer
Beschl. v.	Beschluss vom
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BFH	Bundesfinanzhof
BFH-NV	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofes, die nicht in dessen amtlicher Sammlung veröffentlicht werden

BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGA-NachfG	BGA-Nachfolgegesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Bundesnachrichtendienstgesetz
BremIFG	Bremer Informationsfreiheitsgesetz
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BStBl.	Bundessteuerblatt
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DB	Der Betrieb
DBGrG	Deutsche Bahn Gründungsgesetz
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖH	Der Öffentliche Haushalt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EL	Ergänzungslieferung
EURORAI	European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions
FinArch	Finanzarchiv
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GewArch	Gewerbearchiv

GG	Grundgesetz
GHH	Gemeindehaushalt
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO-BRH	Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofes
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gedenkschrift
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWR	Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht
HGB	Handelsgesetzbuch
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HmbIFG	Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz
HSGZ	Hessische Städte- und Gemeindezeitung
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
IFG	Informationsfreiheitsgesetz des Bundes
IFG Bln	Berliner Informationsfreiheitsgesetz
IFG M-V	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern
IFG NRW	Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen
IFG-ProfE	Professorenentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz
IFG RIP	Landesinformationsfreiheitsgesetz Rheinland-Pfalz
IFG-SH	Informationsfreiheitsgesetz des Landes Schleswig-Holstein
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
i. V. m.	in Verbindung mit
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
IZG LSA	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR N.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge (1.1951 ff.)
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KWG	Kreditwesengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LHO NRW	Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen

lit.	littera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LRH	Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung
LVerfG Bbg	Landesverfassungsgericht Brandenburg
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MedR	Medizinrecht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
ÖHW	Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PartG	Parteiengesetz
PersR	Der Personalrat
PKGrG	Kontrollgremiumgesetz
PO-BRH	Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes
Prof.	Professor
RHO	Reichshaushaltsordnung
RiA	Recht im Amt
Rn.	Randnummer
S.	Satz; Seite
s.	siehe
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SGB	Sozialgesetzbuch
SIFG	Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

UIG	Umweltinformationsgesetz des Bundes
UrhG	Urheberrechtsgesetz
UrhR	Urheberrecht
Urt. v.	Urteil vom
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VfG Bbg.	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verfassungsgerichtshof; Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VM	Verwaltung & Management
VOP	Verwaltung – Organisation – Personal
VR	Verwaltungsrundschau
VS	Verschlusssache
VSA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WM	Wertpapiermitteilungen – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WP	Wahlperiode
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZgesStW	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZIR	Zeitschrift Interne Revision
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Einleitung

Im Frühjahr 2010 informierte der Bundesrechnungshof erstmals den Bundestag, die Bundesregierung und die allgemeine Öffentlichkeit außerhalb seiner jährlich erscheinenden sogenannten Bemerkungen über weitere aktuelle Prüfungsergebnisse. Hierbei handelt es sich nicht um eine gewöhnliche weitere Form staatlicher Publikumsinformation, sondern dieser Vorgang ist das Resultat eines tiefgreifenden Funktions- und Bedeutungswandels der Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofes.

Gleichzeitig wurde die Frage nach der Zugänglichkeit von Prüfungs- und Beratungsergebnissen, insbesondere gemäß dem Informationsfreiheitsrecht, relevant. So hatten das Verwaltungsgericht Köln¹ bzw. das Oberverwaltungsgericht Münster als Berufungsinstanz² über einen Antrag nach dem IFG auf Zugang zu den Ergebnissen einer Prüfung des Bundesrechnungshofes, die Gewährung von Zuwendungen durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betreffend, zu entscheiden. Und auch der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat die Frage der Anwendbarkeit des IFG auf den Bundesrechnungshof in seinem Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009 aufgegriffen.³ Im Hintergrund steht ein wachsendes Interesse des Bürgers an unverfälschten Informationen, für dessen Befriedigung sich gerade die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes – einer politisch neutralen, unabhängigen und an objektiven Kriterien orientierten Institution – anbieten.⁴

Die Möglichkeiten und Grenzen der Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes werden nicht allein durch die betroffenen Grundrechte sowie damit einhergehend die Abwägung zwischen dem Informations- und dem Opazitätsinteresse bestimmt, sondern sind insbesondere vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Auftrages des Bundesrechnungshofes sowie dessen Stellung im Verfassungsgefüge zu beurteilen. Zudem ist das Spannungsfeld zu berücksichtigen, in dem sich der Bundesrechnungshof

¹ VG Köln, Urt. v. 30.9.2010 – 13 K 717/09.

² OVG Münster, Urt. v. 26.10.2011 – 8 A 2593/10.

³ *BfDI*, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, 2010, S. 45 ff.

⁴ Vgl. *Wieland*, DVBl 1995, 894 (895); *Kisker*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2. Aufl. 1999, § 89 Rn. 126.

bewegt: einerseits der umfassende Prüfungsauftrag und die Erwartungshaltung des Parlaments und der interessierten Öffentlichkeit in Hinblick auf spektakuläre Prüfungsergebnisse, andererseits die Prüfungsadressaten, die zu breit angelegte und zu strenge Prüfungen bemängeln und eine öffentliche Kritik scheuen.⁵ Erschwerend kommt hinzu, dass der Gesetzgeber die Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung des Bundesrechnungshofes in weitaus geringerem Maße vorgegeben hat als etwa bei der Rechtsprechung.⁶ Zu Unsicherheiten führt dies insbesondere dann, wenn der Bundesrechnungshof den rein staatsinternen Bereich verlässt und von seinen Prüfungen und Erhebungen auch Stellen und Personen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung betroffen sind.

Die Arbeit gliedert sich in insgesamt fünf Kapitel, von denen die ersten zwei zunächst die Grundlage für die eigentliche Untersuchung schaffen und die Bedeutung der Öffentlichkeit für das Haushaltsrecht sowie die Aufgaben und die Stellung des Bundesrechnungshofes erläutern. Anschließend werden im dritten Kapitel die Grenzen herausgearbeitet, die sowohl eine Berichterstattung über Prüfungs- und Beratungsergebnisse als auch deren Zugänglichkeit nach dem Informationsfreiheitsrecht einschränken, bevor im vierten und fünften Kapitel die unterschiedlichen Formen der Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes im Detail untersucht werden.

⁵ Vgl. *Blasius/Kühne*, DÖV 1991, 393 (393).

⁶ Vgl. *Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 205.

1. Kapitel

Grundlagen von Finanzkontrolle und Öffentlichkeit

Um die Möglichkeiten und Grenzen einer Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes beurteilen zu können, werden zunächst die diesbezüglich bestehenden verfassungsrechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen bestimmt. Hierzu sollen das Institut der Finanzkontrolle im verfassungsrechtlichen Kontext verortet (A.), die einzelnen Erscheinungsformen der Finanzkontrolle und deren Beziehungen zueinander dargestellt (B.) sowie die Bedeutung der Öffentlichkeit als allgemeiner Verfassungsgrundsatz bzw. als Haushaltsgrundsatz herausgearbeitet werden (C.).

A. Finanzkontrolle im verfassungsrechtlichen Kontext

Die Finanzkontrolle ist Ausfluss von Staatsstrukturprinzipien des Grundgesetzes. Im Folgenden soll daher ihre Funktion und Bedeutung in den verfassungsrechtlichen Kontext eingeordnet werden.¹

I. Kontrolle demokratischer Treuhänderfunktion

Nach dem in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Prinzip der repräsentativen Demokratie geht die Staatsgewalt vom Volk aus, wird allerdings nicht direkt von ihm selbst, sondern von durch Wahlen legitimierte Staatsorgane ausgeübt. Dieses Auseinanderfallen von Träger der Staatsgewalt einerseits und den ausführenden Organen andererseits führt dazu, dass die Staatsorgane bei der Ausübung der Staatsgewalt eine Treuhänderstellung gegenüber dem Volk besitzen und ihre Entscheidungen gemäß dem Willen des Volkes zu treffen haben. Dies gilt im besonderen Maße für den Bereich des staatlichen Haushaltshandelns. Für die Bewirtschaftung fremder Mittel gilt der allgemeine Rechtsgedanke, dass derjenige zur Rechenschaft verpflichtet ist, der

¹ Zum Verhältnis der Finanzkontrolle zur anderen Form der öffentlichen Kontrolle *Karehnke*, Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle, in: Schiffer/Karehnke (Hrsg.), *Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle*, FS H. Schäfer, 1975, S. 233 ff.