
Datum: 07.10.2020
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 15. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 15 A 1519/16
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2020:1007.15A1519.16.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Köln, 6 K 1267/15
Schlagworte: Bundesrechnungshof Auskunftsanspruch
Normen: BHO § 96 Abs. 4

Leitsätze:

1. Die Vorschrift des 96 Abs. 4 Satz 1 BHO gewährt nicht nur den Zugang zu einzelnen abschließend festgestellten Prüfungsergebnissen, sondern vermittelt auch einen Anspruch auf Auflistung der entsprechenden Prüfungsergebnisse für einen bestimmten Zeitraum.
2. Ein abschließend festgestelltes Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO liegt zum einen in den Fällen vor, in denen es eine abschließende Prüfungsmitteilung gibt, die gemäß § 35 PO-BRH nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens erstellt wird. Zum anderen ist ein abschließendes Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO gegeben, wenn eine (vorläufige) Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH das abschließend festgestellte Prüfungsergebnis abbildet.

Tenor:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts wird geändert.

Die Beklagte wird verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats erneut über den Antrag des Klägers zu entscheiden, soweit dieser eine Auflistung der Prüfungen begehrt, die in den Jahren 2013 und 2014 in den Etats des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des

Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, der Bundeskanzlerin und des Bundeskanzleramtes mit einem abschließend beratenen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO, einer abschließenden Prüfungsmitteilung im Sinne des § 35 PO-BRH oder einer vorläufigen Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH, die den Charakter einer abschließenden Prüfungsmitteilung besitzt, beendet wurden, und das Prüfungsthema und die geprüfte Stelle sich der jeweiligen Prüfungsmitteilung beziehungsweise dem Bericht entnehmen lassen.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Beteiligten tragen die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen je zur Hälfte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

-
- Der Kläger verfolgt einen Auskunftsanspruch gegen den Bundesrechnungshof. Dessen Aufgabe ist die Prüfung der Rechnung sowie der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Art. 114 GG). Seine Feststellungen fasst er in Prüfungsmitteilungen oder Berichten zusammen, die er grundsätzlich an die geprüften Stellen richtet. 1
- Der Kläger ist Journalist. Mit einer E-Mail vom 20. Dezember 2014 beantragte er bei der Beklagten, ihm mitzuteilen, welche Prüfungen der Bundesrechnungshof in den Jahren 2013 und 2014 in den Etats des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, der Bundeskanzlerin und des Bundeskanzleramtes durchgeführt habe. Er bat um Übersendung einer einfachen vollständigen Liste, aus der hervorgehe, was und wer genau geprüft worden sei. Er gehe davon aus, dass es Prüfungen gegeben habe, die nicht auf der Homepage des Bundesrechnungshofs zu den entsprechenden Etats aufgelistet seien. 2
- Mit Schreiben vom 16. Januar 2015 lehnte die Beklagte die Erteilung der Auskunft ab. Sie könne über die veröffentlichten Prüfungsergebnisse hinaus gemäß § 96 Abs. 4 Satz 3 BHO keine Auskunft erteilen. 3
- Am 2. März 2015 hat der Kläger unter Berufung auf den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Klage erhoben. Er hat im Wesentlichen vorgetragen, die Beklagte habe im Einzelfall darzulegen, warum schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit der Informationen entgegenstünden. Zugang zu Akten begehre er nicht. Die von ihm beehrte Auskunft sei dem 4

Informationszugang zum abschließend festgestellten Prüfungsergebnis gleich zu erachten. § 96 Abs. 4 Satz 3 BHO berücksichtige nicht die besonderen Funktionsbedürfnisse der Presse. Die Vorschrift schütze auch keine öffentlichen Geheimnisse. Zudem überwiege jedenfalls das Informationsinteresse der Presse. Berechtigte Interessen der geprüften Stellen daran, dass schon der Umstand vertraulich behandelt werde, welche Prüfungen der Bundesrechnungshof bei ihnen durchgeführt habe, seien nicht ersichtlich. Dasselbe gelte für berechtigte schutzwürdige Interessen Privater.

Der Kläger hat beantragt,

5

die Beklagte zu verurteilen, ihm Auskunft zu der Frage zu erteilen, welche Prüfungen der Bundesrechnungshof in den Jahren 2013 und 2014 in den Etats des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, der Bundeskanzlerin und des Bundeskanzleramtes durchgeführt hat mittels Vorlage einer einfachen, vollständigen Liste, aus der hervorgeht, was und wer genau wann geprüft wurde.

6

Die Beklagte hat beantragt,

7

die Klage abzuweisen.

8

Zur Begründung hat sie im Wesentlichen vorgetragen: Der Auskunftsanspruch richte sich allein nach § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO. Selbst wenn man daneben den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse noch für anwendbar hielte, habe der Kläger keinen Anspruch auf die begehrten Auskünfte. Das vorliegende Auskunftsbegehren betreffe – auch wenn der Kläger keine Akteneinsicht begehre – Informationen, die den Akten zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes zu entnehmen seien, und sei daher gemäß § 96 Abs. 4 Satz 3 BHO ausgeschlossen. Die Effektivität der externen Finanzkontrolle, die auch von der Kooperationsbereitschaft der geprüften Stellen abhängt, ebenso wie Rechte Dritter würden ansonsten gefährdet und beeinträchtigt. Die Offenlegung des Inhalts von Prüfungs- und Beratungsakten würde die geprüften Stellen in die Lage versetzen, Rückschlüsse auf die Vorgehensweise bei zukünftigen Prüfungen zu ziehen. Auch könne sich das vorzeitige Bekanntwerden von (noch) nicht abschließenden Prüfungsergebnissen nachteilig auf die parlamentarische Budgetkontrolle auswirken. Der Ausschlussstatbestand des § 96 Abs. 4 Satz 3 und 4 stehe dabei einer effektiven funktionsgemäßen Betätigung der Presse nicht entgegen. Zudem sei der Auskunftsanspruch nicht hinreichend eingrenzbare und damit nicht ausreichend bestimmt. Auch sei unklar, ob sich das Auskunftsbegehren nur auf die abschließenden Prüfungsergebnisse beziehe und/oder auf abschließend beratene Berichte und/oder auch auf Prüfungen, die ohne abschließendes Prüfungsergebnis und ohne Bericht beendet worden seien.

9

Mit dem angegriffenen Urteil hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen.

10

Zum einen habe der Kläger keinen Anspruch auf Auskunft über die Prüfungsverfahren, bei denen lediglich eine vorläufige Prüfungsmitteilung erstellt worden sei, ohne dass bereits ein abschließend festgestelltes Prüfungsergebnis vorliege. Diese Prüfungsmitteilungen seien Bestandteil der Akten zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs, die gemäß § 96 Abs. 4 Satz 3 BHO ausdrücklich von einem Auskunftsanspruch ausgeschlossen seien. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG führe nicht zu einem anderen Ergebnis. Der Vertraulichkeit der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs zum Schutz der Wirksamkeit der externen Finanzkontrolle sei nach der gesetzgeberischen Wertung Vorrang vor dem öffentlichen

11

Informationsinteresse eingeräumt. Zum anderen habe der Kläger auch keinen Anspruch auf Vorlage einer Liste mit sämtlichen Prüfungsverfahren, bei denen in den Jahren 2013 und 2014 ein abschließendes Prüfungsergebnis festgestellt worden sei. Der Gesetzgeber habe in § 96 Abs. 4 BHO vorgegeben, dass der Bundesrechnungshof über jedes Auskunftsbegehren zu einem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis im Einzelfall entscheide. Ein Anspruch auf Vorlage einer Liste mit sämtlichen Prüfungsergebnissen, die in einem bestimmten Zeitraum abschließend festgestellt worden seien, sei daher ausgeschlossen.

Seine durch Beschluss des Senats vom 13. Juni 2018 zugelassene Berufung begründet der Kläger im Wesentlichen wie folgt: 12

Er habe einen presserechtlichen Anspruch auf Mitteilung der begehrten Informationen. Dieser werde nicht durch § 96 Abs. 4 BHO verdrängt, denn diese Vorschrift könne nicht als exklusive Regelung der Informationsrechte Dritter gegenüber dem Bundesrechnungshof angesehen werden. Im Übrigen sei § 96 Abs. 4 BHO formell und materiell verfassungswidrig und nichtig. Die Norm schließe den presserechtlichen Auskunftsanspruch vollständig aus und reduziere damit den Wesensgehalt der Pressefreiheit auf Null, ohne dass ein gleichwertiges Schutzgut geschützt werden müsste. § 96 Abs. 4 BHO verstoße zudem gegen das Zitiergebot und sei wegen Verstoßes gegen Art. 76 GG formell verfassungswidrig. Sein Antrag sei auch bestimmt genug. Angebliche Unklarheiten betreffend den Begriff „Etat“ bestünden nicht. Auch wenn mehrere Etats geprüft würden, sei eine solche Prüfung unter seine Fragestellung zu fassen, wenn sie auch eines der vier streitgegenständlichen Ressorts betreffe. Das Auskunftsbegehren sei auch vom Umfang her in zumutbarer Weise zu bewältigen. Versagungsgründe habe die Beklagte nicht konkret dargelegt. Insbesondere gebe es keine Bereichsausnahme für die Prüfungen des Bundesnachrichtendienstes. Die Effizienz der externen Finanzkontrolle werde durch die begehrten Auskünfte nicht gefährdet. Der Anspruch auf die Liste gebe ihm, dem Kläger, erst die Möglichkeit, einzelne Prüfungsergebnisse konkret zu benennen und Zugang zu ihnen zu erhalten. Ihm stünden die begehrten Auskünfte auch auf Grundlage des Art. 10 EMRK zu. Der Anspruch ergebe sich zudem jedenfalls aus § 96 Abs. 4 BHO, da nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats das Ermessen des Bundesrechnungshofes in Bezug auf Informationsbegehren von Medienvertretern grundsätzlich auf Null reduziert sei. 13

In der mündlichen Verhandlung im März 2019 hat der Kläger ausgeführt, mit den in den Jahren 2013 und 2014 durchgeführten Prüfungen seien solche Prüfungen gemeint, die in diesen Jahren beendet worden seien, sei es durch abschließende Prüfungsmittteilung, sei es durch abschließend vom Parlament beratenen Bericht, sei es durch bloße Unterrichtung der geprüften Stelle, dass die Prüfung abgeschlossen sei. Die Frage nach dem „Wann“ der Prüfung habe daneben keine selbständige Bedeutung. Mit der Frage, wer geprüft worden sei, sei die Angabe aller konkret in die Prüfung einbezogenen Stellen gemeint. Die Frage, was geprüft worden sei, ziele auf das Prüfungsthema. 14

Der Kläger beantragt, 15

das Urteil des Verwaltungsgerichts zu ändern und die Beklagte zu verpflichten, Auskunft zu erteilen, welche Prüfungen der Bundesrechnungshof in den Jahren 2013 und 2014 in den Etats des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, der Bundeskanzlerin und des Bundeskanzleramtes durchgeführt hat, mittels Vorlage einer einfachen, vollständigen Liste, aus der hervorgeht, was und wer genau wann geprüft wurde. 16

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

18

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus:

19

Über das Auskunftsbegehren des Klägers sei anhand von § 96 Abs. 4 BHO zu entscheiden. Die Norm sei verfassungsgemäß. Ihre Voraussetzungen lägen in Bezug auf die von dem Kläger begehrte Liste nicht vor. Es handle sich bei einer solchen Liste nicht um ein Prüfungsergebnis. Die Vorschrift gewähre nur Zugang zu einem einzelnen Prüfungsergebnis. Der Gesetzgeber habe den Zugang zu Listen von Prüfungsergebnissen nicht ermöglichen wollen. Es bestehe auch keine Notwendigkeit für derartige Listen, denn es könnten thematische Anfragen an den Bundesrechnungshof gerichtet werden. Auch im hypothetischen Fall einer Anfrage, die auf Herausgabe sämtlicher abschließender Prüfungsmittelungen eines bestimmten Zeitraums gerichtet sei, sei fraglich, ob eine solche Anfrage noch von § 96 Abs. 4 BHO gedeckt wäre. Selbst wenn man aus § 96 Abs. 4 Sätze 1 und 2 BHO einen „Listenanspruch“ ableiten wollte, könnte dieser allenfalls solche Prüfungen umfassen, zu denen Prüfungsergebnisse im Sinne dieser Vorschrift vorlägen. Ebenso wären in eine entsprechende Liste allenfalls solche Informationen aufzunehmen, die dem entsprechenden Prüfungsergebnis selbst – also unmittelbar der abschließenden Prüfungsmittelung oder dem abschließend parlamentarisch beratenen Bericht – zu entnehmen seien. Dabei sei darauf hinzuweisen, dass für Prüfungen, die vor dem 5. September 2013 abgeschlossen worden seien, generell kein abschließendes Prüfungsergebnis im Sinne des § 35 PO-BRH, sondern lediglich ein vorläufiges Prüfungsergebnis vorliege. Diese „Altfälle“ würden nach der Vorläufigen Verfahrensregelung zu § 96 Abs. 4 BHO vom 7. April 2014 behandelt. Hiernach sei im Einzelfall zu prüfen, ob dem Informationsbegehren durch die Übersendung des vorläufigen Prüfungsergebnisses abgeholfen werden könne. Abgesehen von diesen Altfällen komme es zu keinem abschließenden Prüfungsergebnis, wenn keine wesentlichen Mängel festgestellt oder geringfügige Mängel mit der geprüften Stelle erörtert und für erledigt erklärt würden. Gleiches gelte, wenn eine vorläufige Prüfungsmittelung erstellt worden sei und sich im Laufe des kontradiktorischen Verfahrens Umstände ergäben, aufgrund derer das zuständige Kollegium auf die Erstellung eines abschließend festgestellten Prüfungsergebnisses verzichte. Im Übrigen sei das Begehren des Klägers auch angesichts der Klarstellungen in der mündlichen Verhandlung nicht hinreichend bestimmt. Insbesondere sei bei der Formulierung „aller konkret in die Prüfung einbezogener Stellen“ unklar, ob damit „nur“ die geprüften Stellen im Sinne von § 2 Abs. 1 PO-BRH, oder auch Erhebungsstellen im Sinne von § 2 Abs. 2 PO-BRH oder auch Drittbetroffene im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 2 PO-BRH gemeint seien. Die Erfüllung des klägerischen Begehrens führe zudem zu einem unverhältnismäßigen Aufwand. Zunächst seien alle Prüfungen zu ermitteln, die in den Jahren 2013 und 2014 abgeschlossen worden seien. Es sei eine Abfrage bei sämtlichen 51 Prüfungsgebieten des Bundesrechnungshofs erforderlich. Es sei davon auszugehen, dass in diesem Zusammenhang ca. 1.000 Prüfungsakten jedenfalls teilweise von Hand zu sichten seien. Es sei zu prüfen, ob zu den entsprechenden Prüfungen abschließende Prüfungsmittelungen oder ein abschließender parlamentarischer Bericht vorlägen. Bei Prüfungen, die vor dem 5. September 2013 beendet worden seien, sei zudem zeitaufwändig zu prüfen, ob es ein Prüfungsergebnis gebe, das vom Charakter ein abschließend festgestelltes Prüfungsergebnis sei. Diese Prüfung und Entscheidung müsse durch das jeweils für die entsprechende Prüfung zuständige Kollegium erfolgen. Die so ermittelten Prüfungsergebnisse seien dann daraufhin auszuwerten, ob sie in die fragliche Liste aufzunehmen seien, ob sie also eine Prüfung in den anfragegegenständlichen Etats betreffen. Für die so ermittelten Prüfungsergebnisse im Sinne

20

von § 96 Abs. 4 Sätze 1 und 2 BHO seien die von dem Kläger begehrten Informationen zusammenzustellen. Auch dies setze eine jedenfalls teilweise händische Durchsicht aller in Betracht kommenden Prüfungsergebnisse voraus. Im Anschluss daran sei noch zu bewerten, ob dem Bekanntwerden der entsprechenden Angaben schutzwürdige private oder öffentliche Vertraulichkeitsinteressen entgegenstünden, was insgesamt bei schätzungsweise 25 Prozent der Prüfungsprodukte des Bundesrechnungshofes der Fall sei. Sofern auch Drittbetroffene als „konkret in die Prüfung einbezogene Stellen“ zu behandeln sein sollten, sei zu beurteilen, ob deren Belange einer Nennung in der von dem Kläger begehrten Liste entgegenstehen könnten. Gegebenenfalls seien Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen. Nach den überschlägigen Berechnungen des Bundesrechnungshofes ergäben sich allein für die Sichtung der wohl mindestens zu prüfenden 150 Produkte durch eine Prüferin oder einen Prüfer und die erforderlichen Entscheidungen Personalkosten von insgesamt rund 150.000 Euro. Insgesamt gehe der Bundesrechnungshof von einem Gesamtarbeitsaufwand in einer Größenordnung von mehr als 150 Arbeitstagen aus. Dies stelle eine erhebliche Beeinträchtigung bei der Wahrnehmung der vorrangigen Sachaufgaben dar. Auch Geheimhaltungsinteressen stünden der vom Kläger begehrten Liste entgegen. Ungefähr 25 Prozent der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes unterfielen der Geheimhaltung nach der Verschlussanweisung oder anderen Schutz- und Vertraulichkeitsvorschriften. In welchem Umfang dies bei den Prüfungen/ Prüfungsergebnissen der Fall sei, die von dem hier streitgegenständlichen Anspruch erfasst würden, sei derzeit nicht klar. Jedenfalls dürften keine Auskünfte erfolgen, bei denen bereits die Information über Titel, geprüfte Stelle und Prüfungszeitraum geheimhaltungsbedürftig und – auch materiell gerechtfertigt – als Verschlussangelegenheit eingestuft sei. Dies gelte etwa für Prüfungen beim Bundesnachrichtendienst. Falls dieser betroffen sei, bestehe eine Bereichsausnahme entsprechend den gesetzgeberischen Wertungen, die § 3 Nr. 8 IFG zugrunde lägen. In den Jahren 2013 und 2014 seien drei Prüfungen des BND beendet worden. Zu keiner dieser drei Prüfungen liege eine abschließende Prüfungsmitteilung vor. Bei zwei Prüfungen sei eine Unterrichtung des Vertrauensgremiums nach § 10a Abs. 3 BHO erfolgt. Zu einer Prüfung liege eine Prüfungsmitteilung mit einem Schreiben vor. Zwei dieser Prüfungen seien als VS-geheim eingestuft, eine dieser Prüfungen sei als VS-NfD eingestuft. Die Titel dieser drei Prüfungen hätten nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes von ihrem isolierten Wortlaut her keinen spezifischen Aussagegehalt, der Rückschlüsse auf das Handeln der geprüften Stellen wahrscheinlich erscheinen ließe. In zahlreichen anderen Fällen gelte indessen das Gegenteil. Der Bundesrechnungshof führe häufig Prüfungen durch, deren Titel bereits Hinweise auf die geprüften Sachverhalte zuließen und aus deren Bekanntwerden sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure Rückschlüsse beispielsweise auf die Personalentwicklungen, operative Vorgehensweisen sowie die Fähigkeiten und Methoden des entsprechenden Dienstes ziehen könnten. Vor diesem Hintergrund seien unabhängig von dem Aussagegehalt des einzelnen Titels sämtliche Titel der Prüfungen des Bundesrechnungshofes von geheimhaltungsbedürftigen Ausgaben vertraulich zu behandeln, auch weil letztlich eine sachgerechte Differenzierung zwischen vertraulichen und nichtvertraulichen Prüfungstiteln im Bereich der Nachrichtendienste anhand objektivierbarer Maßstäbe nicht möglich sei. Die Ausnahme der Nachrichtendienste von Informationszugang nach dem IFG dürfe – gerade im sicherheitssensiblen Bereich der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung – nicht über § 96 Abs. 4 BHO umgangen werden.

Die Beteiligten haben auf die Durchführung einer weiteren mündlichen Verhandlung verzichtet. 21

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen. 22

<u>Entscheidungsgründe:</u>	23
Der Senat entscheidet gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1, § 101 Abs. 2 VwGO ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung, weil die Beteiligten auf eine solche verzichtet haben.	24
Die Berufung ist teilweise begründet. Der Kläger hat zwar keinen gebundenen Anspruch auf die Erteilung der begehrten Auskünfte. Er kann jedoch verlangen, dass die Beklagte unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats erneut über seinen Antrag entscheidet, soweit er eine Auflistung der Prüfungen begehrt, die in den Jahren 2013 und 2014 in den Etats des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, der Bundeskanzlerin und des Bundeskanzleramtes mit einem abschließend beratenen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO, einer abschließenden Prüfungsmitteilung im Sinne des § 35 PO-BRH oder einer vorläufigen Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH, die den Charakter einer abschließenden Prüfungsmitteilung besitzt, beendet wurden, und das Prüfungsthema und die geprüfte Stelle sich der jeweiligen Prüfungsmitteilung bzw. dem Bericht entnehmen lassen. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klage zu Recht abgewiesen.	25
I. Rechtsgrundlage für die Beurteilung des Auskunftersuchens des Klägers ist § 96 Abs. 4 BHO.	26
Hiernach kann der Bundesrechnungshof 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.	27
§ 96 Abs. 4 BHO ist keine bloße Ermächtigungsgrundlage für den Bundesrechnungshof zur Erteilung von Auskünften. Vielmehr normiert die Vorschrift, wie die Bezugnahme auf den Dritten zeigt, einen individuellen Ermessensanspruch auf Information. Damit vermittelt § 96 Abs. 4 BHO einen Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung über den Informationsantrag, der sich bei einer Reduzierung des Ermessens auf Null oder im Fall der Selbstbindung des Bundesrechnungshofs zu einem unmittelbaren Informationszugangsanspruch verdichten kann.	28
Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 -, juris Rn. 17.	29
1. Der Senat ist nicht daran gehindert, § 96 Abs. 4 BHO der Entscheidung des Falles zugrunde zu legen, weil die Norm verfassungswidrig und nichtig wäre. Der Senat ist nicht von der von der Berufung geltend gemachten Verfassungswidrigkeit der Norm überzeugt.	30
Vgl. zu diesem Erfordernis BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 1984 - 2 BvL 22/82 -, juris Rn. 25 ff.	31
Die Einleitung eines konkreten Normenkontrollverfahrens nach Art. 100 Abs. 1 GG ist daher nicht veranlasst.	32
a) Der Senat kann keine Mängel im Gesetzgebungsverfahren erkennen, die zu einer evidenten und damit die Gültigkeit der Norm berührenden,	33
vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2008 - 2 BvL 12/01 -, juris Rn. 71 m. w. N.,	34

formellen Verfassungswidrigkeit von § 96 Abs. 4 BHO führen.

35

Insbesondere liegt ein Verstoß gegen das Gesetzesinitiativrecht nach Art. 76 Abs. 1 GG nicht deshalb vor, weil § 96 Abs. 4 BHO erst auf Empfehlung des Haushaltsausschusses vom 12. Juni 2013 (BT-Drs. 17/13931) in das bis dahin auf die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes beschränkte Gesetzgebungsverfahren (BT-Drs. 17/13427) eingeführt wurde. Zwar steht Ausschüssen des Bundestages nach Art. 76 Abs. 1 GG kein Gesetzesinitiativrecht zu. Gesetzesvorlagen können aber außer durch die Bundesregierung und den Bundesrat auch "aus der Mitte des Bundestages" eingebracht werden. Diese Voraussetzung ist im Fall des § 96 Abs. 4 BHO der Sache nach erfüllt. Für Vorlagen aus der Mitte des Bundestages verlangt § 76 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT), dass sie von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterstützt werden. Ob § 76 Abs. 1 GO-BT insoweit Art. 76 Abs. 1 GG in zulässiger Weise konkretisiert und in verfassungskonformer Weise die Anforderungen an das Initiativrecht des Bundestages festlegt, bedarf keiner Entscheidung. Denn der Haushaltsausschuss, dem mit 41 Mitgliedern deutlich mehr als 5 % der 662 Mitglieder des 17. Deutschen Bundestages angehörten, hat dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzesentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen aller Fraktionen empfohlen (BT-Drs. 17/13931, S. 4). Mit der einhelligen Beschlussempfehlung ist dem Sinn und Zweck des Quorums in § 76 Abs. 1 GO-BT unabhängig davon Genüge getan, ob alle bzw. mindestens 34 Ausschussmitglieder an der Ausschusssitzung teilgenommen haben. Da für Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages keine dem Art. 76 Abs. 2 und 3 GG entsprechende Regelung gilt, war keine vorherige Zuleitung an den Bundesrat und die Bundesregierung erforderlich. Etwas anderes folgt auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum fehlenden Gesetzesinitiativrecht des Vermittlungsausschusses. Dieser ist ein gemeinsames Organ des Bundestages und des Bundesrates und hat die Aufgabe, im Falle unterschiedlicher Auffassungen zwischen Bundestag und Bundesrat einen Einigungsvorschlag zu erarbeiten, über den der Bundestag sodann erneut zu beschließen hat (Art. 77 Abs. 5 Satz 5 GG). Er wird nur tätig, sofern er nach der Zustimmung des Bundestages zu einem Gesetzesentwurf von einem der in Art. 76 Abs. 1 GG genannten Initiativberechtigten angerufen wird. Im vorliegenden Fall ist dagegen die Initiative zur Einfügung des § 96 Abs. 4 BHO im Rahmen der Beratungen eines Ausschusses des Bundestages unter Erfüllung des Quorums des § 76 Abs. 1 GO-BT aus der Mitte des Bundestages heraus erfolgt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 -, juris Rn. 23 ff.; siehe auch OVG NRW, Beschluss vom 29. Juni 2017 - 15 B 200/17 -, juris Rn. 51 ff.

Bedenken an der formellen Verfassungsmäßigkeit folgen auch nicht aus der Nichteinhaltung des § 62 Abs. 1 Satz 2 GO-BT, wonach sich die Beschlussempfehlungen der Ausschüsse an den Bundestag nur auf die den Ausschüssen überwiesenen Vorlagen oder mit diesen in einem unmittelbaren Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen dürfen. Eine geschäftsordnungswidrige Beschlussempfehlung führt nur dann zu einer formellen Verfassungswidrigkeit des verabschiedeten Gesetzes, wenn die Geschäftsordnung die sich aus dem Grundgesetz unmittelbar ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren umsetzt. Daran fehlt es hier. Das in der verfassungsrechtlichen Literatur behandelte Verbot einer Denaturierung von Gesetzesvorlagen oder eines so genannten "Omnibus"-Verfahrens, wonach Gesetzesvorlagen während des parlamentarischen Verfahrens in ihren Grundzügen erhalten bleiben müssen und ein Gesetzesvorhaben nicht ohne Sachzusammenhang an ein anderes, bereits laufendes Gesetzgebungsverfahren angehängt werden darf,

vgl. etwa Rossi, DVBl. 2014, 676, 680 ff.,	39
kommt hier nicht zum Tragen, weil der Haushaltsausschuss die Annahme des Gesetzesentwurfs in der geänderten Fassung mit den Stimmen aller Fraktionen empfohlen hat und deshalb eine erneute Einbringung durch die Mitte des Bundestages zur Wahrung des Initiativrechts eine bloße Förmerei dargestellt hätte. Überdies wäre ein - unterstellter - Verfassungsverstoß angesichts der im verfassungsrechtlichen Schrifttum vertretenen unterschiedlichen Auffassungen zur Zulässigkeit von Denaturierungen und "Omnibus"-Verfahren sowie in Ermangelung einschlägiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu im vorgenannten Sinne relevanten Änderungen und Ergänzungen von Gesetzesvorlagen in den Fachausschüssen jedenfalls nicht evident.	40
Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 -, juris Rn. 27; siehe auch OVG NRW, Beschluss vom 29. Juni 2017 - 15 B 200/17 -, juris Rn. 70 ff.	41
b) Der Senat ist auch nicht von der materiellen Verfassungswidrigkeit des § 96 Abs. 4 BHO überzeugt.	42
aa) Die Regelung des Auskunftsanspruchs verstößt nicht gegen die Gewährleistungen der Pressefreiheit und tastet diese insbesondere nicht in ihrem Wesensgehalt an.	43
Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet nicht nur ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe, sondern garantiert darüber hinaus in seinem objektiv-rechtlichen Gehalt die institutionelle Eigenständigkeit der Presse. Der Gesetzgeber ist hieraus in der Pflicht, die Rechtsordnung in einer Weise zu gestalten, die der besonderen verfassungsrechtlichen Bedeutung der Presse gerecht wird und ihr eine funktionsgemäße Betätigung ermöglicht. Hierzu zählt auch die Schaffung von behördlichen Auskunftspflichten, die es der Presse erleichtern oder in Einzelfällen sogar überhaupt erst ermöglichen, ihre Kontroll- und Vermittlungsfunktionen zu erfüllen, die in der repräsentativen Demokratie unerlässlich sind. Beim Erlass entsprechender Auskunftsregeln steht dem Gesetzgeber – wie in anderen Fällen der Umsetzung objektiv-rechtlicher Grundrechtsgehalte – ein weiter Ausgestaltungsspielraum zu. Er kann die aus seiner Sicht der Auskunftserteilung entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen berücksichtigen und gegenüber dem Auskunftsinteresse der Presse bzw. der Öffentlichkeit in Abwägung bringen. Im Hinblick auf die Gewichtung und Austarierung dieser Interessen unterliegt er deutlich schwächeren verfassungsrechtlichen Direktiven als beim Erlass von Regelungen, mit denen Eingriffe in den abwehrrechtlichen Gewährleistungsgehalt von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbunden sind. So ist er im Grundsatz etwa nicht gehindert, bei Vorliegen plausibler Gründe auch solchen Vertraulichkeitsinteressen im Einzelfall Vorrang einzuräumen, die bei abstrakter Betrachtung nicht das verfassungsrechtliche Gewicht aufbringen, das der Pressefreiheit zukommt; ebenso wenig ist er grundsätzlich gehindert, auf der Grundlage typisierender bzw. pauschalierender Interessensgewichtungen und -abwägungen bestimmte behördliche Funktionsbereiche von der Pflicht zur Auskunftserteilung ganz auszunehmen. Entscheidend ist, dass die Auskunftsregelungen insgesamt hinreichend effektiv sind, das heißt der Presse im praktischen Gesamtergebnis eine funktionsgemäße Betätigung sichern.	44
Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 -, juris Rn. 27, mit weiteren Nachweisen.	45
Ob der zur Ausgestaltung entsprechender presserechtlicher Auskunftsregeln berufene Gesetzgeber bestimmten Vertraulichkeitsinteressen den Vorrang vor dem Informationsinteresse der Presse einräumen darf, entscheidet sich anhand der Maßgabe der	46

Sicherung einer effektiven funktionsgemäßen Betätigung der Presse. Eine effektive funktionsgemäße Betätigung der Presse setzt voraus, dass ihre Vertreter in hinreichendem Maß von staatlichen Stellen Auskunft über Angelegenheiten erhalten, die nach ihrem Dafürhalten von öffentlichem Interesse sind. Mit der hohen Bedeutung der Presse für die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie wäre es nicht vereinbar, insoweit eine restriktive Betrachtungsweise an den Tag zu legen. Dem verfassungsrechtlich anerkannten Vermittlungs- und Kontrollauftrag der Presse ist deshalb nur dann in genügender Weise Rechnung getragen, wenn – von einzelnen behördlichen Funktionsbereichen besonderen Charakters abgesehen – Ausschlussgründe einen punktuellen Zuschnitt aufweisen, mit dem der Gesetzgeber konkret umrissenen gegenläufigen Schutzgütern Rechnung trägt, und zwar beschränkt auf das Maß, in dem bei materieller Betrachtung tatsächlich ein Schutzbedarf erkennbar ist. Der Presse müssen zudem trotz der Ausschlussgründe wirksame Informations- und Recherchemöglichkeiten hinsichtlich des betroffenen Verwaltungsbereichs verbleiben.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 -, juris Rn. 29 ff. 47

Diese Grenzen sind vorliegend gewahrt. Entgegen der Auffassung des Klägers schließt § 96 Abs. 4 BHO presserechtliche Auskunftsansprüche nicht vollständig aus. Vielmehr ist zugrunde zu legen, dass das dem Bundesrechnungshof in § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO eröffnete Ermessen in Bezug auf Informationsbegehren von Medienvertretern grundsätzlich auf Null reduziert ist, sofern nicht im Einzelfall der Zugangsgewährung ausnahmsweise ein schutzwürdiges privates oder öffentliches Vertraulichkeitsinteresse entgegensteht. 48

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 28. Januar 2019 - 15 B 624/18 -, juris Rn. 25, und vom 29. Juni 2017 - 15 B 200/17 -, juris Rn. 47; Engels, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Oktober 2014, § 96 BHO Rn. 47. 49

Damit verfügt die Presse über wirksame Informations- und Recherchemöglichkeiten betreffend die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs. 50

Bei der in § 96 Abs. 4 BHO erfolgten Begrenzung des Zugangs auf abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse hat der Gesetzgeber sich innerhalb seiner Pauschalierungs- und Typisierungsbefugnis gehalten. Dieser ist dadurch eine Grenze gesetzt, dass ein genereller, abwägungsfester Vorrang eines privaten oder öffentlichen Vertraulichkeitsinteresses vor dem Informationsinteresse der Presse nur dann normiert werden darf, wenn dies demjenigen Abwägungsergebnis entspricht, das in aller Regel in Einzelfällen tatsächlich erzielt würde. Die Pauschalierung bzw. Typisierung darf nicht zur Umkehrung von Regel-Ausnahme-Verhältnissen führen. Zudem müssen gewichtige, an die sachliche Eigenart des Vertraulichkeitsinteresses anknüpfende Gründe für sie sprechen. 51

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 -, juris Rn. 31. 52

Dies ist hier der Fall. Der Gesetzgeber konnte im Rahmen seines Gestaltungsermessens annehmen, dass der Ausschluss des Zugangs zu vorläufigen Prüfungsergebnissen und den Prüfungs- und Beratungsakten dem regelmäßig zu erzielenden Abwägungsergebnis entspricht. Die Beschränkung der Zugangsgewährung auf abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse dient der Sicherung des Erfolgs der externen Rechnungskontrolle und damit des Erfolgs der parlamentarischen Finanzkontrolle. 53

Vgl. BT-Drs. 17/13931, S. 4. 54

55

Diesem Erfolg kommt ein hohes Gewicht zu. Die Finanzkontrolle nimmt in der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes eine zentrale Rolle ein. Die Notwendigkeit wirksamer Kontrolle folgt aus dem Demokratieprinzip selbst. Sie dient der Realisierung des Prinzips der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, das ein Kernelement des parlamentarischen Regierungssystems darstellt.

Vgl. Schwarz, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 51; Heun/Thiele, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 10. 56

Im Binnenbereich der Exekutive können und sollen Beanstandungen durch den Bundesrechnungshof Anlass zu Umgestaltungen sein, sei es auf eigene Initiative der geprüften Dienststellen oder zumindest einvernehmlich mit diesen, sei es im Weisungswege (Unterstützung der verwaltungsinternen Kontrolle). Auch in die Haushaltsplanung können die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofs eingehen. 57

Vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, 91. EL April 2020, Art. 114 Rn. 124 58

Der Erfolg der Finanzkontrolle ist daher in besonderem Maße auf eine vertrauensvolle Kooperation und Diskussion von Prüfungsergebnissen und Verbesserungsvorschlägen zwischen Bundesrechnungshof und den geprüften Stellen angewiesen. 59

Vgl. auch Greve, NVwZ 2014, 275, 277; Rossi, DVBl. 2014, 676, 677. 60

Dieses Vertrauensverhältnis und damit die Effektivität der Finanzkontrolle würden erheblich gefährdet, wenn die geprüften Stellen befürchten müssten, dass nicht nur die abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse, sondern auch die Verfahrensakten und damit Details aus dem Prüfungsverfahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könnten. Insbesondere spricht einiges dafür, dass es bei einer größeren Öffentlichkeit des Verfahrens zu weniger einvernehmlichen Lösungen kommen könnte, weil die geprüften Stellen jeweils die mögliche Außenwirkung ihres Verhaltens berücksichtigen müssten. Andererseits könnte der Bundesrechnungshof sich gehalten sehen, in den vorläufigen Prüfungsmitteilungen auf gebotene kritische Feststellungen zu verzichten, aus Sorge, dass er diese später öffentlich revidieren müsste. 61

Vgl. zu diesen Aspekten auch VG Köln, Urteil vom 31. Januar 2019 - 6 K 9164/16 -, juris Rn. 51; Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über das Verhältnis von Informationsfreiheit und externer Finanzkontrolle vom 10. Dezember 2010, Abschnitt 3.2 (2). 62

Zudem könnten den Prüfungs- und Beratungsakten des Bundesrechnungshofes Prüfungsansätze und -strategien entnommen werden, deren Bekanntwerden die Effektivität der Finanzkontrolle ebenfalls gefährden würde. 63

Vgl. Engels, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Oktober 2014, § 96 Rn. 3; Rossi, DVBl. 2014, 676, 678; siehe auch Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über das Verhältnis von Informationsfreiheit und externer Finanzkontrolle vom 10. Dezember 2010, Abschnitt 3.2 (3). 64

Hinzu kommt, dass die freie und von Fragen der Außenwirkung unbelastete Diskussion und Beratung innerhalb des Bundesrechnungshofes durch die Möglichkeit des Zugangs auch zu den internen Beratungs- und Prüfungsakten gefährdet würde. 65

Vgl. Rossi, DVBl. 2014, 676, 678; zum Schutz der Vertraulichkeit von behördlichen Beratungen im Rahmen des § 3 Nr. 3 b) IFG bezogen auf das Bundeskartellamt vgl. OVG 66

NRW, Urteil vom 18. Oktober 2017 - 15 A 530/16 -, juris Rn. 41 ff., bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2019 - 7 C 34.17 -, juris Rn. 20 ff.

Demgegenüber sind die Einschränkungen des Auskunftsrechts der Presse weniger gravierend. Insbesondere wirkt der Ausschluss in den Verfahren, in denen am Ende ein abschließendes Prüfungsergebnis erstellt wird, lediglich temporär für die Dauer des Verfahrens; zudem wird sich in vielen Fällen der wesentliche Ablauf und Inhalt des Prüfungsverfahrens schon anhand des abschließend festgestellten Prüfungsergebnisses nachvollziehen lassen, ohne dass es dazu eines eigenen Zugangsanspruchs bedürfte. 67

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29. Juni 2017 - 15 B 200/17 -, juris Rn. 49. 68

bb) Es liegt auch kein Verstoß gegen das Zitiergebot vor. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG findet ungeachtet der Frage, ob vorliegend ein zielgerichteter finaler Grundrechtseingriff gegeben ist, der nötig ist, um das Zitiergebot auszulösen, 69

vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. August 1999 - 1 BvR 2181/98 -, juris Rn. 56, 70

auf allgemeine Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG keine Anwendung. 71

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 1993 - 2 BvR 1107/92 -, juris Rn. 8, mit weiteren Nachweisen. 72

2. Der Kläger hat auf Grundlage des § 96 Abs. 4 BHO einen Anspruch darauf, dass die Beklagte erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über seinen Antrag entscheidet, soweit er eine Auflistung der Prüfungen begehrt, die in den Jahren 2013 und 2014 in den Etats des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, der Bundeskanzlerin und des Bundeskanzleramtes mit einem abschließend beratenen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO, einer abschließenden Prüfungsmitteilung im Sinne des § 35 PO-BRH oder einer vorläufigen Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH, die den Charakter einer abschließenden Prüfungsmitteilung besitzt, beendet wurden, und das Prüfungsthema und die geprüfte Stelle sich der jeweiligen Prüfungsmitteilung bzw. dem Bericht entnehmen lassen. 73

Sein Begehren ist insoweit hinreichend bestimmt [a]) und die tatbestandlichen Voraussetzungen der Norm liegen im tenorierten Umfang vor [b)]. Der Auskunftserteilung steht insoweit auch nicht ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entgegen [c)]. Die Beklagte kann sich gegenüber dem klägerischen Anspruch auch nicht auf die abwägungsfeste Bereichsausnahme des § 3 Nr. 8 IFG berufen [d)]. Eine Ermessensreduzierung auf Null, die zu einer Verurteilung zur Auskunftserteilung führen könnte, liegt aber nicht vor [e)]. 74

a) Das Begehren des Klägers ist hinreichend bestimmt. 75

Ein Auskunftsantrag ist ausreichend bestimmt, wenn nach interessengerechtem Verständnis aus der Perspektive des Empfängerhorizonts klar erkennbar ist, welche Informationen der Antragsteller begehrt. Der Umstand, dass einem Begriff unterschiedliche Bedeutungen beigemessen werden können, führt nicht zur Unbestimmtheit, solange klar erkennbar ist, auf welche Informationen es dem Antragsteller ankommt. Dabei kann auch berücksichtigt werden, inwieweit der Auskunftsuchende zu einer Konkretisierung seines Anliegens in der Lage und ihm diese zumutbar ist. Ein Auskunftsantrag ist indes zu unbestimmt, wenn im Falle 76

seiner Tenorierung wesentliche Streitfragen zwischen den Beteiligten nicht entschieden, sondern in den Bereich der Vollstreckung verlagert würden. Dies ist etwa der Fall, wenn sich die Frage, was vom Auskunftsanspruch erfasst sein soll, nur aufgrund einer rechtlichen Würdigung beantworten lässt, deren Ergebnis im Einzelfall zwischen den Verfahrensbeteiligten streitig ist.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 20. September 2018 - 15 A 2752/15 -, juris Rn. 55 ff. m. w. N. 77

Dies zugrunde gelegt bestehen keine Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit des Auskunftsbegehrens. 78

Dies gilt zum einen, soweit der Kläger die Mitteilung begehrt, "welche Prüfungen der Bundesrechnungshof in den Jahren 2013 und 2014 ...durchgeführt hat". Der Kläger hat hierzu in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat klargestellt, dass damit solche Prüfungen gemeint sind, die in den Jahren 2013 und 2014 beendet wurden, sei es durch abschließende Prüfungsmitteilung, sei es durch abschließend vom Parlament beratenen Bericht, sei es durch bloße Unterrichtung der geprüften Stelle, dass die Prüfung abgeschlossen sei. Zweifel an der Bestimmtheit dieser Frage hat der Senat nicht, zumal der Kläger klargestellt hat, dass der Frage danach "wann" geprüft worden sei, keine eigenständige Bedeutung zukommt. 79

Auch die Frage danach, "wer" geprüft worden ist, ist hinreichend konkret. Hiermit sind bereits nach dem Wortlaut ("geprüft") allein die geprüften Stellen gemeint, nicht hingegen die sogenannten Erhebungsstellen (vgl. § 2 Abs. 2 PO-BRH) oder Dritte (§ 2 Abs. 3 PO-BRH), bei denen etwa Daten abgefragt wurden. 80

Ebenfalls hinreichend bestimmt ist das klägerische Begehren, soweit der Kläger wissen möchte, "was" geprüft worden ist. Der Kläger hat hierzu klargestellt, dass hiermit das sogenannte Prüfungsthema gemeint ist. Dieses wird gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 1 PO-BRH im jährlichen Prüfungsplan für jede Prüfung festgelegt. 81

Der Auskunftsantrag ist auch bestimmt, soweit der Kläger nach Prüfungen "in den Etats des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, der Bundeskanzlerin und des Bundeskanzleramtes" fragt. Der Begriff des "Etats" bezieht sich nach dem allgemeinen Sprachgebrauch auf die Haushaltsmittel, die in den Einzelplänen zum Bundeshaushaltsplan dem Geschäftsbereich eines bestimmten Ministeriums zugeordnet sind (vgl. etwa für 2014: Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 [Haushaltsgesetz 2014 vom 15. Juli 2014, BGBl. I S. 914, Anlage: Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 04 – Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt, Einzelplan 09 – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie; Einzelplan 12 – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Einzelplan 16 – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit]). Die Prüfung "in einem Etat" meint damit die Prüfung der Haushaltsführung im Hinblick auf die in dem jeweiligen Plan vorgesehen Mittel. Erfasst ist davon ersichtlich nicht nur die Prüfung der Mittelverwendung des jeweiligen Ministeriums selbst, sondern aller Stellen, die die im Plan vorgesehenen Mittel verwenden (zu den Prüfungskompetenzen des Bundesrechnungshofes vgl. insoweit etwa § 91 BHO). Soweit die Beklagte auf Probleme und Fragen im Zusammenhang mit Querschnittsprüfungen und Behörden mit ressortübergreifender Zuständigkeiten (z.B. Bundesverwaltungsamt) hinweist, kommt es auch in diesen Fällen darauf an, ob die Verwendung von Mitteln betroffen ist, die dem Geschäftsbereich eines der 82

genannten Ministerien bzw. der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzleramt zugeordnet sind.

b) Das klägerische Begehren ist im oben genannten Umfang dem Grunde nach teilweise von § 96 Abs. 4 BHO gedeckt. Aus § 96 Abs. 4 BHO folgt ein Anspruch auf Erstellung einer Liste, in der Prüfungen des Bundesrechnungshofes aufgeführt sind [aa]). Der Anspruch erfasst dabei sowohl die Auflistung von Prüfungen, die mit einem abschließend beratenen Bericht oder einer förmlichen abschließenden Prüfungsmitteilung abgeschlossen wurden, als auch solcher, die zwar ohne abschließende Prüfungsmitteilung beendet wurden, in denen die vorläufige Prüfungsmitteilung aber das abschließend festgestellte Prüfungsergebnis abbildet [bb]). Der Anspruch ist auf die Mitteilung solcher Informationen beschränkt, die sich dem jeweiligen Bericht bzw. der Prüfungsmitteilung im obigen Sinne entnehmen lassen [cc]).

aa) § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO ermöglicht den „Zugang zu dem Prüfungsergebnis, wenn dieses abschließend festgestellt wurde“ „durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise“. Hiervon ist auch ein Anspruch auf Auflistung der entsprechenden Prüfungsergebnisse für einen bestimmten Zeitraum erfasst.

Bereits aus dem Wortlaut des Norm ergibt sich, dass der in § 96 Abs. 4 BHO geregelte Zugang zu einem Prüfungsergebnis nicht nur in Gewährung von Akteneinsicht in das Prüfungsergebnis, sondern etwa auch in einer Auskunft zu einzelnen Fragen betreffend das abschließend festgestellte Prüfungsergebnis bestehen kann. Zum damit eröffneten Zugang gehört nach Sinn und Zweck der Vorschrift auch die Mitteilung der Tatsache, dass überhaupt ein (abschließend festgestelltes) Prüfungsergebnis vorliegt. Anderenfalls würde der Anspruch leerlaufen, weil der Einzelne in den Fällen, in denen das Prüfungsergebnis nicht veröffentlicht wurde, von seiner Existenz in der Regel keine Kenntnis hätte und demgemäß auch keinen Zugangsanspruch geltend machen könnte. Dies gilt auch dann, wenn nicht nur Auskunft zur Existenz eines einzelnen Prüfungsergebnisses, sondern zu einer Vielzahl von Prüfungsergebnissen begehrt wird. Insoweit besteht der von der Beklagten gesehene Unterschied zwischen "Prüfungsergebnissen" und "Listen von Prüfungsergebnissen" nicht. Folgt aus Sinn und Zweck der Vorschrift, dass auch nach der Existenz von Prüfungsergebnissen gefragt werden kann, so können auch mehrere Auskünfte dieser Art zu einer Liste zusammengefasst werden. Derartige Listen, d. h. Aufstellungen von Prüfungsergebnissen sind im Übrigen auch auf der Website des Bundesrechnungshofs zu finden.

Für die Annahme der Beklagten, § 96 Abs. 4 BHO wolle nur dann einen Zugang eröffnen, wenn der jeweilige Antragsteller nach jedenfalls thematisch begrenzten einzelnen Prüfungsergebnissen, nicht aber, wenn er etwa nach allen in einem bestimmten Zeitraum erstellten Prüfungsergebnissen fragt, findet sich kein Anhalt.

Ziel der Norm ist es, die mit einem unbegrenzten Zugang verbundene Gefährdung des Erfolgs der externen Rechnungs kontrolle und damit des Erfolgs der parlamentarischen Finanzkontrolle zu verhindern.

Vgl. BT-Drs. 17/13931, S. 4; siehe auch die Äußerungen der Abgeordneten Otto Fricke und Priska Hinz in der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs, BT-PIPr 17/246, S. 31519 und S. 31520, wonach durch eine frühzeitige Veröffentlichung noch vorläufiger Prüfergebnisse das für eine wirksame Rechnungs kontrolle notwendige Vertrauensverhältnis gestört werden könnte; vgl. dazu wiederum auch Rossi, DVBl. 2014, 676, 677.

Zu diesem Zweck trennt § 96 Abs. 4 BHO die Prüfung vom Ergebnis. Während zum Schutz eines ungehinderten Entscheidungsfindungsprozesses Dritten der Einblick in die Prüfungs- und Beratungsakten sowie die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen über das Verfahrensende hinaus verschlossen bleibt (Sätze 3 und 4), dürfen Prüfungsergebnisse weitergegeben werden, wenn sie abschließend festgestellt sind (Satz 1). Entsprechendes gilt für Berichte nach § 88 BHO, in die eine Einsichtnahme ebenfalls erst erfolgen kann, wenn sie abschließend vom Parlament beraten wurden (Satz 2).

Siehe dazu im Einzelnen: Ahrendt, DVBl. 2015, 1342, 1343; Engels, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Oktober 2014, § 96 BHO Rn. 6. 90

Damit liegt die wesentliche Bedeutung des § 96 Abs. 4 BHO darin, die Rechnungsprüfung im Interesse einer effektiven externen Finanzkontrolle in einen nichtöffentlichen Teil, der erst mit dem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis endet, und einen gegebenenfalls öffentlichen Teil zu gliedern. Dementsprechend wird nur der Zugang zu dem Ergebnis der Prüfung gewährt, nicht zu den Unterlagen der Verfahrensakten. 91

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29. Juni 2017 - 15 B 200/17 -, juris Rn. 39 ff. 92

Der Norm und ihrer Zielsetzung lässt sich aber nicht entnehmen, dass darüber hinaus auch eine Beschränkung der Auskunftserteilung auf lediglich einzelne Prüfungsergebnisse gewollt ist. Für eine solche Einschränkung spricht nicht, dass – wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat – § 96 Abs. 4 BHO jeweils eine Einzelfallentscheidung betreffend ein konkretes abschließendes Prüfungsergebnis voraussetzt. Eine derartige Entscheidung kann auch bei Aufnahme in eine Liste grundsätzlich für jedes Prüfungsergebnis einzeln erfolgen; den Ausführungen der Beklagten ist zu entnehmen, dass sie entsprechende Erwägungen auch gegebenenfalls – etwa im Hinblick auf geheimhaltungsbedürftige Prüfungsgegenstände – anstellen würde. Soweit durch die Mitteilung aller in einem bestimmten Zeitraum festgestellten Prüfungsergebnisse Vertraulichkeitsinteressen des Bundesrechnungshofes berührt sein sollten, ist dies im Rahmen der einem Informationszugang entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen zu berücksichtigen und kann gegebenenfalls zu einer Kürzung der Liste führen, stellt aber keine Frage des Anspruchsinhalts der Vorschrift des § 96 Abs. 4 BHO dar. Im Ergebnis würde die Auffassung der Beklagten dazu führen, dass nur solche Prüfungsergebnisse zugänglich gemacht würden, über die in der Öffentlichkeit bereits etwas bekannt ist. Für eine solche Einschränkung des Informationszugangs sind stichhaltige Gründe nicht ersichtlich. 93

bb) Damit kann der Kläger dem Grunde nach die Übermittlung einer Liste beanspruchen, in der – unter Angabe des Prüfungsthemas und der geprüften Stelle – die Prüfungen aufgeführt sind, die in den Jahren 2013 und 2014 mit einem abschließenden Prüfungsergebnis bzw. einem abschließend parlamentarisch beratenen Bericht beendet wurden. 94

(1) Als abschließend beratene Berichte im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO sind die Berichte nach § 88 Abs. 2 BHO zu verstehen. Zwar kennt die Bundeshaushaltsordnung auch andere Berichte, etwa nach § 99 BHO oder die Bemerkungen nach § 97 BHO. Sie sind jedoch nicht in § 96 Abs. 4 BHO gemeint, denn für sie gelten Sonderregelungen, die ihre Veröffentlichung nicht erst nach Abschluss der parlamentarischen Beratung, sondern bereits nach Zuleitung an das Parlament vorschreiben. 95

Vgl. Engels, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2016, § 96 BHO Rn. 38. 96

(2) Ein abschließend festgestelltes Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO liegt unkompliziert in den Fällen vor, in denen es eine abschließende Prüfungsmitteilung gibt, die nach § 35 PO-BRH nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens erstellt wird. Nach § 35 Abs. 1 PO-BRH stellt das Kollegium das Ergebnis der Prüfung abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO fest. Die dabei zu fertigende abschließende Prüfungsmitteilung wird auf der Grundlage der (vorläufigen) Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH und der Ergebnisse des kontradiktorischen Verfahrens nach § 34 PO-BRH erstellt. Sie enthält den festgestellten Sachverhalt mit der Würdigung und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die Stellungnahme der zuständigen Stelle zu allen wesentlichen Punkten sowie die abschließende Bewertung der geltend gemachten Einwände und Hinweise, vgl. § 35 Abs. 2 PO-BRH.

Ebenso liegt ein abschließendes Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO in Fällen vor, in denen keine abschließende Prüfungsmitteilung im Sinne des § 35 PO-BRH vorhanden ist, die (vorläufige) Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH aber aufgrund der Besonderheiten des Prüfungsverfahrens das abschließend festgestellte Prüfungsergebnis abbildet. 98

Denkbar sind insoweit mehrere Konstellationen: Zum einen hat die Beklagte darauf hingewiesen, dass für Prüfungen, die vor dem 5. September 2013 abgeschlossen wurden, generell kein abschließendes Prüfungsergebnis im Sinne des § 35 PO-BRH erstellt worden ist. Zudem kann nach § 35 Abs. 3 PO-BRH i. V. m. § 31 Abs. 6 PO-BRH von der Erstellung einer abschließenden Prüfungsmitteilung abgesehen werden, wenn keine wesentlichen Mängel festgestellt oder geringfügige Mängel mit der geprüften Stelle erörtert und für erledigt erklärt werden. Gleichmaßen wird nach Angaben der Beklagten vorgegangen, wenn eine vorläufige Prüfungsmitteilung erstellt wurde und sich im Laufe des kontradiktorischen Verfahrens Umstände ergeben, aufgrund derer das zuständige Kollegium auf die Erstellung eines abschließend festgestellten Prüfungsergebnisses verzichtet. 99

In diesen Fällen ist vom Vorliegen eines abschließenden festgestellten Prüfungsergebnisses auszugehen, wenn eine (vorläufige) Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH existiert, die den Charakter einer abschließenden Prüfungsmitteilung hat. 100

Bereits der Wortlaut des § 96 Abs. 4 BHO stellt nicht auf eine abschließende Prüfungsmitteilung ab, sondern darauf, dass ein Prüfungsergebnis abschließend festgestellt ist. Auch Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen dafür, dass es nicht darauf ankommt, ob eine förmliche abschließende Prüfungsmitteilung im formellen Sinne vorliegt. Entscheidend ist vielmehr, dass ein Prüfungsergebnis vorliegt, das als endgültiges Ergebnis der Prüfung betrachtet werden kann. Die von § 96 Abs. 4 BHO beabsichtigte Trennung zwischen dem Verfahren, das vertraulich bleiben soll, und dem Ergebnis der Prüfung, zu dem unter bestimmten Umständen Zugang gewährt werden kann, 101

vgl. dazu im Einzelnen: OVG NRW, Beschluss vom 29. Juni 2017 - 15 B 200/17 -, juris Rn. 39 ff.; Ahrendt, DVBl. 2015, 1342, 1343; Engels, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Dezember 2016, § 96 BHO Rn. 6, 102

kann auch in den Fällen vorliegen, in denen auf die Anfertigung einer förmlichen abschließenden Prüfungsmitteilung verzichtet wird. Dies wird vor allem der Fall sein, wenn sich im kontradiktorischen Verfahren keine neuen Gesichtspunkte ergeben haben. In diesen Fällen, in denen letztlich nur aus Gründen der Verfahrensökonomie auf eine abschließende Prüfungsmitteilung verzichtet wird, stellt die (vorläufige) Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH der Sache nach das abschließend festgestellte Prüfungsergebnis dar. In diesen Fällen gibt es keinen durchgreifenden Grund, auf die Zugänglichmachung der Ergebnisse aus der 103

formell vorläufigen, materiell aber abschließenden Prüfungsmittelung zu verzichten.

Dass es nicht auf das Vorliegen einer förmlichen abschließenden Prüfungsmittelung ankommt, wird auch dadurch gestützt, dass diese erst als Reaktion auf die Regelung des Informationsrechts in § 96 Abs. 4 BHO beim Bundesrechnungshof eingeführt wurde, es eine solche zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes mithin noch gar nicht gab. Dass der Gesetzgeber aber jeglichen Informationszugang für die Vergangenheit ausschließen wollte, ist nicht erkennbar. 104

Die Annahme, die Prüfungsmittelung nach § 31 PO-BRH sei unter bestimmten Umständen als abschließendes Prüfungsergebnis i. S. d. § 96 Abs. 4 BHO zu betrachten, entspricht zudem der eigenen Praxis des Bundesrechnungshofs. Nach B. 7. der Vorläufigen Verfahrensregelung zu § 96 Abs. 4 BHO vom 7. April 2014 ist in den sogenannten "Altfällen", d. h. für Prüfungen, die nach alter Rechtslage ohne abschließende Prüfungsmittelung abgeschlossen wurden, im Einzelfall zu prüfen, ob dem Informationsbegehren durch die Übersendung des vorläufigen Prüfungsergebnisses abgeholfen werden kann. Dies werde insbesondere in den Fällen in Betracht kommen, in denen sich im kontradiktorischen Verfahren keine wesentlichen Neuerungen erheben hätten und das vorläufige Prüfungsergebnis den Charakter eines abschließend festgestellten Prüfungsergebnisses habe. 105

Entgegen der Auffassung der Beklagten sind Gründe dafür, diese Vorgehensweise nur auf die sogenannten Altfälle zu beschränken, nicht ersichtlich. Auch in den Prüfungen, die ab dem 5. September 2013 ohne förmliche abschließende Prüfungsmittelung beendet wurden, sind Fälle denkbar, in denen die (vorläufige) Prüfungsmittelung das abschließend festgestellte Prüfungsergebnis abbilden kann. Im Übrigen hätte der Bundesrechnungshof es sonst in der Hand, durch den Verzicht auf eine förmliche abschließende Prüfungsmittelung den Informationszugang auszuschließen. Zudem kann er jederzeit eine abschließende Prüfungsmittelung beschließen, wenn er es für unangebracht hält, dass das vorläufige Prüfungsergebnis der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. 106

cc) Erforderlich ist allerdings, dass sich die streitgegenständliche Frage anhand des Berichts bzw. des abschließenden Prüfungsergebnisses beantworten lässt, denn Auskünfte können nur aus diesen erteilt werden, nicht aus den Prüfungsakten (vgl. § 96 Abs. 4 Satz 3 BHO). Dies dürfte im Hinblick auf die geprüfte Stelle und das Prüfungsthema aber in der Regel der Fall sein. 107

c) Die Beklagte kann sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, die Bereitstellung der begehrten Informationen verursache einen Aufwand, der über das zumutbare Maß hinausgehe. 108

Der bei einer Vielzahl von Auskunftsansprüchen anerkannte Ausschlussgrund des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands, 109

vgl. zum presserechtlichem Auskunftsanspruch Burkhardt, in: Löffler, Presserecht, 6. Auflage 2015, § 4 LPG Rn. 130; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 5. Auflage 2005, 20. Kapitel Rn. 12 f.; Soehring, in: Soehring/Hoehne, Presserecht, § 4 Rn. 39; zum unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei der Erfüllung von Teilauskünften nach dem IFG vgl. BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 -, juris Rn. 23 ff., zu § 13 Abs. 2 Nr. 2 BArchG OVG NRW, Urteil vom 15. Mai 2018 - 15 A 25/17 -, juris Rn. 45 ff., 110

zielt darauf ab, die informationspflichtige Stelle vor institutioneller Überforderung und einer Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit zu schützen. Er schließt einen Informationszugang wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands aus, wenn die Erfüllung des Anspruchs einen im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn des Anspruchstellers und der Allgemeinheit unverhältnismäßigen Aufwand an Kosten oder Personal erfordern würde oder aber auch bei zumutbarer Personal- und Sachmittelausstattung sowie unter Ausschöpfung aller organisatorischen Möglichkeiten die Wahrnehmung der vorrangigen Sachaufgaben der Behörde erheblich behindern würde. Dabei ist der mit der Aufbereitung der Akten verbundene Verwaltungsaufwand, der sich in erster Linie im Personalaufwand niederschlägt, nicht nach den tatsächlichen Verhältnissen, sondern normativ zu bestimmen. Die informationspflichtigen Behörden müssen Vorsorge dafür treffen, dass durch die Aufbereitung und Sichtung der Akten sowie Zusammenstellung der Unterlagen aus Anlass von Informationszugangsbegehren die ordnungsgemäße Wahrnehmung ihrer sonstigen Aufgaben nicht erheblich beeinträchtigt wird. Sie sind daher grundsätzlich gehalten, sich in ihrer Arbeitsorganisation und Aktenführung auf die mit der Erfüllung von Informationsanträgen verbundenen (Zusatz-)Aufgaben einzustellen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 -, juris Rn. 24; OVG NRW, Urteil vom 15. Mai 2018 - 15 A 25/17 -, juris Rn. 45. 112

Die Beklagte hat hierzu ausgeführt, dass mindestens 150 Prüfungsprodukte von der Anfrage umfasst sein dürften, für deren Auswertung Personalkosten von insgesamt rund 150.000 Euro entstehen dürften. Insgesamt sei von einem Gesamtarbeitsaufwand in einer Größenordnung von mehr als 150 Arbeitstagen auszugehen. Dies stelle eine erhebliche Beeinträchtigung bei der Wahrnehmung der vorrangigen Sachaufgaben dar. Hieraus ergibt sich indes nicht, dass die Auflistung der in den Jahren 2013 und 2014 beendeten Prüfungen unter Angabe der geprüften Stelle und des Prüfungsthemas einen unverhältnismäßigen Aufwand darstellen würde. Zum einen muss – anders als die Beklagte annimmt – angesichts des klägerischen Begehrens allein die geprüfte Stelle angegeben werden, die sich – wie die Beklagte selbst vorgetragen hat – bereits aus dem Deckblatt ergibt. Da etwaige betroffene Dritte nicht zu nennen wären, würde insoweit voraussichtlich auch das Drittbeteiligungsverfahren entfallen. Zudem erschließt sich nicht, warum – wie die Beklagte darstellt – zuerst die zeitaufwändige Prüfung erfolgen soll, ob eine vorläufige Prüfungsmitteilung den Charakter einer abschließenden Prüfungsmitteilung hat, bevor geprüft wird, ob es sich überhaupt um eine Prüfung in den genannten Etats handelt. Selbst wenn man aber die von der Beklagten genannte Zahl von mindestens 150 Arbeitstagen, d. h. rund 1.200 Arbeitsstunden zugrunde legt, ist nicht erkennbar, dass in einer Behörde von der Größenordnung des Bundesrechnungshofes die Wahrnehmung der vorrangigen Sachaufgaben erheblich behindert würde, zumal – wie die Beklagte anführt – der Aufwand auf insgesamt 51 Prüfungsgebiete verteilt wäre. Der Aufwand steht auch nicht erkennbar außer Verhältnis zu dem Nutzen für den Kläger. Vielmehr ist anzunehmen, dass er durch die begehrte Information Zugang zu Prüfungsergebnissen erhalten kann, von deren Existenz er anderenfalls nichts erfahren hätte. Dabei ist davon auszugehen, dass eine thematisch eingegrenzte Anfrage, die die Beklagte als Alternative zur Anfrage des Klägers anführt, nicht zu den gleichen Erkenntnissen führen würde, weil der Kläger jedenfalls eine Ahnung davon bekommen muss, welche Themen insoweit presserelevant wären. Dass aus der begehrten Liste lediglich ein geringer Erkenntnisgewinn folgte, kann daher nicht angenommen werden. 113

d) Die Beklagte kann sich gegenüber dem klägerischen Anspruch auch nicht auf die abwägungsfeste Bereichsausnahme des § 3 Nr. 8 IFG berufen. Diese Vorschrift kann nicht auf den Anspruch aus § 96 Abs. 4 BHO übertragen werden. Nach § 3 Nr. 8 IFG besteht 114

gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen, kein Anspruch auf Informationszugang.

Gegen eine Anwendung dieser Vorschrift im Anwendungsbereich des § 96 Abs. 4 BHO spricht bereits, dass sich der Auskunftsanspruch des § 96 Abs. 4 BHO nicht gegen einen Nachrichtendienst, sondern gegen den Bundesrechnungshof richtet. Es liegt auch kein Fall vor, in dem der Regelungszweck der Bereichsausnahme deren Erstreckung auf andere Behörden als die Nachrichtendienste gebietet. 115

Allerdings wird in den Anwendungsfällen des Informationsfreiheitsgesetzes das vom Gesetzgeber mit § 3 Nr. 8 IFG verfolgte Regelungsziel nur dann vollständig erreicht, wenn nicht nur die Nachrichtendienste selbst, sondern ergänzend solche Behörden von der auch verfahrensmäßigen Privilegierung des § 3 Nr. 8 IFG erfasst werden, die aufgrund ihrer Aufgabenstellung in einer besonders engen Beziehung zu den Nachrichtendiensten stehen. Sie verfügen typischerweise über eine Vielzahl von Dokumenten, die von den Nachrichtendiensten stammen und nicht nur deren Erkenntnisse und Bewertungen, sondern insbesondere Interna über Aufbau und Arbeitsweisen der Nachrichtendienste enthalten können. Diese sind folglich auch dann der Gefahr einer Ausforschung ausgesetzt, wenn sich zahlreiche Informationszugangsanträge gegen bestimmte andere Behörden richten, in deren Aktenbestand sich die Tätigkeit der Nachrichtendienste jedenfalls teilweise abbildet. Hierzu zählt etwa das Bundeskanzleramt in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde des Bundesnachrichtendienstes und als Koordinierungsstelle der Nachrichtendienste. Ein darüber hinausgehendes informationsbezogenes Verständnis des § 3 Nr. 8 IFG, das jeglicher Stelle, bei der sich eine von den Nachrichtendiensten stammende Information befindet, insoweit eine Berufung auf diese Vorschrift erlaubt, ist indes nicht möglich. Ein Wertungswiderspruch, der nur durch eine in dieser Hinsicht erweiternde Auslegung des § 3 Nr. 8 IFG überwunden werden könnte, ist nicht zu erkennen. Es ist Ausdruck eines in sich schlüssigen gesetzlichen Regelungskonzepts, wenn die rechtlichen Anforderungen an die Verbescheidung eines Informationszugangsantrags sich je nach der angegangenen Behörde unterscheiden, obwohl der Antrag sich auf dieselbe Information bezieht. Denn von einer Behörde, die ausnahmsweise und punktuell über den Zugang zu einer von den Nachrichtendiensten stammenden Information zu entscheiden hat, kann erwartet werden, dass sie das auch für die übrigen bei ihr vorhandenen Informationen geltende und ihr vertraute Prüfprogramm der für alle informationspflichtigen Stellen einschlägigen gesetzlichen Versagungsgründe anwendet. 116

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2016 - 7 C 18.14 -, juris Rn. 23 ff. 117

Hiervon ausgehend ist nicht ersichtlich, dass der Bundesrechnungshof sich – zumal bezogen auf den Informationsanspruch aus § 96 Abs. 4 BHO – in einer die (entsprechende) Anwendung der Bereichsausnahme des § 3 Nr 8 IFG rechtfertigenden besonders engen Beziehung zu den Nachrichtendiensten befindet. Insbesondere ist angesichts der Anzahl von lediglich drei Prüfungen in den Jahren 2013 und 2014 nicht anzunehmen, dass sich beim Bundesrechnungshof eine vergleichbare Vielzahl von Unterlagen betreffend den Bundesnachrichtendienst befindet. Vielmehr wird es hier dem Schutzinteresse der Nachrichtendienste entsprechen, über die Schutzwürdigkeit von Informationen im Einzelfall zu entscheiden. 118

Gegen die Annahme der Beklagten, nur durch eine Bereichsausnahme könnten die schutzwürdigen Interessen der Nachrichtendienste gewahrt werden, spricht im Übrigen, dass andere Auskunftsansprüche, etwa der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch der 119

Presse, das nordrhein-westfälische Landespressegesetz und die Auskunftsansprüche nach dem Bundesarchivgesetz eine solche abwägungsfreie Bereichsausnahme zugunsten der Nachrichtendienste ebenfalls nicht kennen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. September 2019 - 6 A 7.18 -, juris Rn. 15 zum verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse; OVG NRW, Urteil vom 15. Mai 2018 - 15 A 25/17 -, juris Rn. 79 ff. zu § 6 Abs. 1 Satz 2 BArchG. 120

e) Als Rechtsfolge begründet § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO aber keinen Anspruch des Klägers auf die begehrte Liste. 121

Die Vorschrift vermittelt – wie dargestellt – grundsätzlich lediglich einen Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung über den Informationsantrag, der sich allein bei einer Reduzierung des Ermessens auf Null oder im Fall der Selbstbindung des Bundesrechnungshofs zu einem unmittelbaren Informationszugangsanspruch verdichten kann. 122

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 -, juris Rn. 17. 123

Allerdings ist das dem Bundesrechnungshof eröffnete Ermessen angesichts der Bedeutung der Presse- und Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in Bezug auf Informationsbegehren von Medienvertretern grundsätzlich auf Null reduziert, sofern nicht im Einzelfall der Zugangsgewährung ausnahmsweise ein schutzwürdiges privates oder öffentliches Vertraulichkeitsinteresse entgegensteht. 124

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 28. Januar 2019- 15 B 624/18 -, juris Rn. 25, und vom 29. Juni 2017- 15 B 200/17 -, juris Rn. 47; Engels, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 96 BHO Rn. 47, Stand: Oktober 2014. 125

aa) Bei der Frage, welche Vertraulichkeitsinteressen der Akteneinsicht entgegenstehen können, kann grundsätzlich auf die im Informationsfreiheitsgesetz anerkannten Geheimhaltungsgründe Rückgriff genommen werden. 126

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Januar 2019- 15 B 624/18 -, juris Rn. 28; Engels, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 96 BHO Rn. 49, Stand: Oktober 2014. 127

Hierzu gehören etwa der Schutz von besonderen öffentlichen Belangen (vgl. § 3 IFG) – wozu nach § 3 Nr. 1 e) IFG auch der Schutz der Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle zählt –, der Schutz personenbezogener Daten (vgl. § 5 IFG) und der Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (vgl. § 6 IFG). 128

bb) Dies zugrunde gelegt kann der Senat nicht feststellen, dass das Ermessen der Beklagten auf Null reduziert ist und diese daher zur Vorlage der vom Kläger begehrten Liste zu verurteilen ist. So kommt in Betracht, dass schützenswerte Vertraulichkeitsinteressen – insbesondere Dritter – dem Informationszugang entgegenstehen. Die Beklagte hat bisher – ausgehend von ihrer Prämisse, zu einer Erstellung der vom Kläger begehrten Liste nicht verpflichtet zu sein – nicht ermittelt, ob bei einer Veröffentlichung der von der Anfrage des Klägers umfassten Prüfungen schützenswerte Geheimhaltungsinteressen betroffen sind. Es spricht aber einiges dafür, dass bereits durch die Mitteilung der vom Kläger begehrten Informationen – insbesondere das Prüfungsthema – Informationen zu Dritten, etwa privaten Unternehmen, bekannt werden könnten, die grundsätzlich zu den schützenswerten persönlichen Daten gehören. In einem solchen Fall könnte die Beklagte nicht ohne weiteres 129

entscheiden, ob die entsprechende Information veröffentlicht werden kann, sondern müsste das auch im Anwendungsbereich des § 96 Abs. 4 BHO einschlägige Drittbeteiligungsverfahren,

vgl. hierzu OVG NRW, Beschluss vom 28. Januar 2019 - 15 B 624/18 -, juris Rn. 35 ff., 130

durchführen. Die Sache ist daher noch nicht spruchreif. Zum einen steht noch nicht fest, mit welchem Gewicht die etwaigen privaten Vertraulichkeitsinteressen in die von der Beklagten vorzunehmende Abwägung einzustellen sind. Zum anderen wäre eine Abwägung entbehrlich, wenn die Dritten ihre Einwilligung erteilen. Der Senat kann den Beklagten dementsprechend nur zur Neubescheidungsanspruch verpflichten. Der Senat kann die Sache auch nicht selbst spruchreif machen. Das gerichtliche Verfahren vermag die ordnungsgemäße Durchführung von Drittbeteiligungsverfahren nicht zu ersetzen. 131

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Januar 2019 - 15 B 624/18 -, juris Rn. 35 ff. 132

Soweit die Beklagte zudem vorgetragen hat, die Erstellung einer Liste könne ihre Tätigkeit beeinträchtigende Rückschlüsse auf ein Prüfprogramm ermöglichen, ist dies zwar angesichts des nur begrenzten Zeitraums – die Jahre 2013 und 2014 – nicht sehr wahrscheinlich. Sollte dies aber dennoch der Fall sein, könnte die Beklagte nach pflichtgemäßem Ermessen erwägen, eine oder mehrere einzelne Prüfung(en) nicht in die Liste aufzunehmen. 133

II. Andere Anspruchsgrundlagen für das Begehren des Klägers kommen nicht in Betracht. 134

1. Die Vorschrift des § 4 PresseG NRW findet aus kompetenzrechtlichen Gründen keine Anwendung auf den streitgegenständlichen Auskunftsanspruch gegen den Bundesrechnungshof. Nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG prüft der Bundesrechnungshof die Rechnung sowie Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Im Übrigen werden die Befugnisse des Bundesrechnungshofs durch Bundesgesetz geregelt (Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG). Die Ausgestaltung der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs liegt damit in ausschließlicher Bundeskompetenz. Diese Kompetenz schließt entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als Annex die Befugnis ein, Voraussetzungen und Grenzen zu regeln, unter denen der Öffentlichkeit einschließlich der Presse Informationen zu erteilen sind oder erteilt werden dürfen. Dem Landesgesetzgeber ist diese Befugnis damit entzogen. 135

Vgl. BVerwG, Urteile vom 16. März 2016 - 6 C 65.14 -, juris Rn. 13 f., vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 -, juris Rn. 11 ff., und vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 -, juris Rn. 22 ff. 136

2. Der Kläger kann sein Begehren auch nicht unmittelbar auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stützen. 137

Das Grundrecht der Pressefreiheit verleiht einen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Auskunft gegenüber Bundesbehörden in Ermangelung einer einfachgesetzlichen Regelung des Bundesgesetzgebers, soweit auf sie die Landespressegesetze wegen einer entgegengesetzten Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht anwendbar sind. 138

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2016 - 6 C 65.14 -, juris Rn. 13, mit weiteren Nachweisen. 139

Vorliegend fehlt es aber nicht an einer einfachgesetzlichen Regelung von Auskunftersuchen durch den Bundesgesetzgeber. Vielmehr stellt § 96 Abs. 4 BHO eine abschließende Regelung für Auskunftsbegehren gegenüber dem Bundesrechnungshof betreffend dessen Prüftätigkeit – auch für Medienvertreter – dar. Soweit – wie hier - die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs betroffen ist, ist der Rückgriff auf den verfassungsunmittelbaren 140

presserechtlichen Auskunftsanspruch ausgeschlossen.

Zwar ist die Einführung des § 96 Abs. 4 BHO eine unmittelbare Reaktion des Gesetzgebers auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach der Bundesrechnungshof nicht nur in seinem Präsidialbereich, sondern auch hinsichtlich seiner Prüfungstätigkeit anspruchspflichtige Stelle im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG ist. 141

Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 -, juris Rn. 21; vorhergehend OVG NRW, Urteil vom 26. Oktober 2011 - 8 A 2593/10 -, juris Rn. 25. 142

Vor diesem Hintergrund stellt sich § 96 Abs. 4 BHO entstehungsgeschichtlich zunächst als eine lex specialis-Norm zum Informationsfreiheitsgesetz im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG dar. 143

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 -, juris Rn. 17; OVG Berlin-Bbg., Urteil vom 27. August 2015 - OVG 12 B 35.14 -, juris Rn. 27; Engels, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Oktober 2014, § 96 BHO Rn. 7; Rossi, DVBl. 2014, 676. 144

Aus dem Gesetzeszweck ergibt sich darüber hinaus, dass der Bundesgesetzgeber mit § 96 Abs. 4 BHO Informationsansprüche gegenüber dem Bundesrechnungshof auch im Hinblick auf Pressevertreter abschließend geregelt hat. Normziel ist es, wie bereits dargelegt, eine für den Fall des grundsätzlich unbegrenzten Zugangs befürchtete Gefährdung des Erfolgs der externen Rechnungskontrolle und damit des Erfolgs der parlamentarischen Finanzkontrolle zu verhindern. Dieses Ziel lässt sich aber nur dann wirkungsvoll erreichen, wenn die Vorschrift mit den darin vorgesehenen Restriktionen hinsichtlich Zeitpunkt und Umfang der Zugangsgewährung abschließend jede Form von Informationsbegehren einschließlich solche presserechtlicher Art normiert. 145

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29. Juni 2017 - 15 B 200/17 -, juris Rn. 33 ff.. 146

Erfolglos wendet der Kläger hiergegen ein, aus der Gesetzesbegründung, nach der „im Übrigen das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes anwendbar“ bleibe, 147

siehe BT-Drs. 17/13931, S. 4, 148

ergebe sich, dass § 96 Abs. 4 BHO nur insoweit eine spezialgesetzliche Regelung darstelle, als der Zugang zu den Prüfergebnissen und -berichten sowie die hierzu geführten Akten betroffen sei, wohingegen Dokumente, die von § 96 Abs. 4 BHO nicht erfasst seien, nach dem Informationsfreiheitsgesetz zugänglich blieben. Ein derartiges Verständnis liefe dem oben beschriebenen objektiven Sinn der Regelung erkennbar zuwider. Für die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes "im Übrigen" bleiben zudem auch dann noch ausreichend denkbare Fälle, wenn man annimmt, dass § 96 Abs. 4 BHO alle an den Bundesrechnungshof gerichteten Auskunftersuchen betreffend die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofes erfassen will. So bleibt das Informationsfreiheitsgesetz etwa im sogenannten Präsidialbereich des Bundesrechnungshofes anwendbar, 149

vgl. dazu etwa BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 -, juris Rn. 27 f., 150

sowie bei Ansprüchen gegen Dritte. 151

Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 -, juris Rn. 18. 152

153

3. Der Kläger kann sich auch nicht mit Erfolg auf Art. 10 EMRK berufen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach sich aus Art. 10 Abs. 1 Satz 1 und 2 EMRK ein Recht auf Informationszugang ergeben kann,

vgl. EGMR, Urteil der Großen Kammer Nr. 18030/11 vom 8. November 2016 – Case of Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary; auszugsweise in dt. Übersetzung in NLMR 2016, 536 Rn. 155 f., 158 ff., 154

spricht zwar viel dafür, dass das vom Kläger in seiner Rolle als Journalist und somit in seiner Funktion als "public watchdog" geltend gemachte Auskunftsbegehren von der Garantie des Art. 10 Abs. 1 EMRK erfasst wird. Angesichts der obigen Ausführungen zur materiellen Verfassungsmäßigkeit des § 96 Abs. 4 BHO ist allerdings nichts dafür ersichtlich, dass die nach innerstaatlichem Recht bestehenden Grenzen des Informationszugangsanspruchs nach § 96 Abs. 4 BHO bei Beachtung des den Konventionsstaaten zuzubilligenden Beurteilungsspielraums den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ("in einer demokratischen Gesellschaft notwendig") gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK nicht genügen. 155

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, Nr. 11, 711 ZPO. 156

Die Revision war nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, weil die Rechtssache im Hinblick auf die Auslegung des § 96 Abs. 4 BHO grundsätzliche Bedeutung hat. 157