

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

presse-, rundfunk-, archiv- und medienrechtlichen Informations-, Einsichts- und Auskunftsrecht

Rechtsquelle/n:

GG Art. 5 Abs. 1 Satz 2
EMRK Art. 10
BHO § 88 Abs. 2, § 96 Abs. 4, §§ 97, 99
IFG § 8 Abs. 1
PresseG NRW § 4

Titelzeile:

Informationszugang in Bezug auf die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs

Leitsätze:

1. § 96 Abs. 4 BHO regelt Informationszugangsansprüche gegen den Bundesrechnungshof in Bezug auf dessen Prüfungs- und Beratungstätigkeit auch im Verhältnis zu Presseangehörigen abschließend.
2. Bei Informationsbegehren von Presseangehörigen ist das dem Bundesrechnungshof in § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO eröffnete Ermessen grundsätzlich auf null reduziert, sofern nicht im Einzelfall ein überwiegendes privates oder öffentliches Vertraulichkeitsinteresse dem Informationszugang entgegensteht.
3. Abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO sind neben abschließenden Prüfungsmitteilungen nach § 35 PO-BRH insbesondere auch Prüfungsmitteilungen nach § 31 PO-BRH, sofern sie ihrem Inhalt nach abschließenden Charakter haben.

Urteil des 10. Senats vom 28. Oktober 2021 - BVerwG 10 C 5.20

- I. VG Köln vom 19. Mai 2016
Az: VG 6 K 1267/15
- II. OVG Münster vom 7. Oktober 2020
Az: OVG 15 A 1519/16



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 5.20
OVG 15 A 1519/16

Verkündet
am 28. Oktober 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:281021U10C5.20.0

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 28. Oktober 2021
durch
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer als Vorsitzenden, die
Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Günther, Dr. Löffelbein, Dr. Wöckel
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Bähr

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2020 wird zurückgewiesen.

Auf die Anschlussrevision des Klägers wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2020 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein Journalist, begehrt Zugang zu Informationen des Bundesrechnungshofs.
- 2 Im Dezember 2014 beantragte er, 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 Bundeskanzleramts durchgeführt habe. Er bat um Übersendung einer einfachen vollständigen Liste, aus der hervorgehe, was und wer genau geprüft worden sei. Die Beklagte lehnte den Antrag ab.
- 3 Die hiergegen gerichtete Klage blieb vor dem Verwaltungsgericht erfolglos. Auf die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht die Beklagte verpflichtet, unter Beachtung seiner Rechtsauffassung erneut über den Antrag des Klägers zu entscheiden, soweit er eine Auflistung der Prüfungen begehrt, die in den Jahren 2013 und 2014 in den genannten Etats mit einem abschließend beratenen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO, einer abschließenden Prüfungsmitteilung nach § 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.
- 4 Das Auskunftersuchen sei, so das Oberverwaltungsgericht, nach § 96 Abs. 4 BHO zu beurteilen. Die Vorschrift regle den Informationszugang Dritter einschließlich Pressevertretern zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs in verfassungskonformer Weise abschließend. Das Auskunftsbegehren sei hinreichend bestimmt. Es beziehe sich auf geprüfte Stellen und Themen von Prüfungen, die in den Jahren 2013 und 2014 beendet worden seien. § 96 Abs. 4 BHO gewähre auch einen Anspruch auf eine solche Auflistung, weil andernfalls der Zugangsanspruch leerzulaufen drohe. Abschließend festgestellte

Prüfungsergebnisse seien neben abschließenden Prüfungsmitteilungen nach § 35 PO-BRH auch Prüfungsmitteilungen nach § 31 PO-BRH, sofern sie aufgrund der Besonderheiten des Prüfungsverfahrens abschließenden Charakter hätten. Der Kläger könne allerdings nur beanspruchen, dass die Beklagte in Ausübung des ihr eingeräumten Ermessens erneut über seinen Antrag entscheide. Der Informationsgewährung stünden möglicherweise schutzwürdige Vertraulichkeitsinteressen Dritter entgegen, was im Rahmen eines von der Beklagten noch durchzuführenden Drittbeteiligungsverfahrens geklärt werden müsse.

5 Die Beklagte hat die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision und der Kläger hat Anschlussrevision eingelegt.

6 Die Beklagte macht geltend: Die Anerkennung eines Anspruchs auf Auflistung von Prüfungen widerspreche der gesetzlichen Unterscheidung von nicht öffentlich zugänglicher Prüfung und gegebenenfalls öffentlichem Prüfungsergebnis. Die Beantwortung von Listenanfragen könne die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs beeinträchtigen, weil sich daraus Prüfungsintervalle, -schwerpunkte und -methoden ermitteln ließen. Ein Leerlaufen des Anspruchs auf Zugang zum Prüfungsergebnis sei nicht zu befürchten. Es bestehe die Möglichkeit thematischer oder auch allgemeiner Anfragen, die sich in Rücksprache mit dem Bundesrechnungshof auf gegebenenfalls vorhandene Prüfungsergebnisse eingrenzen ließen. Zumindest aber erstrecke sich ein etwaiger Listenanspruch nicht auch auf Prüfungen, in denen lediglich eine Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH erstellt worden sei, die als Bestandteil des noch laufenden Prüfungsverfahrens das Prüfungsergebnis nur vorläufig feststelle.

7 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2020 teilweise zu ändern und die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 19. Mai 2016 in vollem Umfang zurückzuweisen,

sowie

die Anschlussrevision des Klägers zurückzuweisen.

8 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2020 teilweise 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,

sowie

die Revision der Beklagten zurückzuweisen.

9 Der Kläger trägt vor, § 96 Abs. 4 BHO sei nach Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck in Bezug auf Informationsbegehren von Pressevertretern nicht abschließend, der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG daneben anwendbar. Ein vollständiger Ausschluss im Hinblick auf Prüfungen, die nicht in der vom Oberverwaltungsgericht beschriebenen Weise durch Berichte oder Prüfungsmitteilungen beendet wurden, beließe der Presse nur unzureichende Informations- und Recherchemöglichkeiten. Schutzwürdige Vertraulichkeitsinteressen stünden der Zugangsgewährung nicht entgegen, die Beklagte sei deshalb zur Auskunft verpflichtet.

II

10 Die Revision der Beklagten hat keinen Erfolg. Die Anschlussrevision des Klägers führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht.

11 1. Die zulässige Revision der Beklagten ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht ist ohne Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) davon ausgegangen, dass Anspruchsgrundlage § 96 Abs. 4 der Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 21 des

Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932), - BHO - ist, der den Informationszugang Dritter einschließlich Presseangehöriger hinsichtlich der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs in verfassungskonformer Weise abschließend regelt (a) und grundsätzlich auch einen Anspruch auf Auf- listung der vom Bundesrechnungshof in einem bestimmten Zeitraum durchge- führten Prüfungen gewährt, die zu einem abschließend festgestellten Prüfungs- ergebnis im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO oder einem abschließend vom Parlament beratenen Bericht im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO geführt ha- ben (b), wozu neben Berichten an das Parlament nach § 88 Abs. 2 BHO sowie abschließenden Prüfungsmitteilungen nach § 35 der Prüfungsordnung des Bun- desrechnungshofs (PO-BRH) auch Prüfungsmitteilungen nach § 31 PO-BRH ge- hören, sofern sie ihrem Inhalt nach abschließenden Charakter haben (c).

- 12 a) Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht das Begehren des Klägers nach § 96 Abs. 4 BHO beurteilt. Die Vorschrift normiert einen individuellen Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung über einen Informationsantrag, der sich bei einer Reduzierung des Ermessens auf null oder im Fall der Selbstbin- dung des Bundesrechnungshofs zu einem unmittelbaren Informationszugangs- anspruch verdichten kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 26 Rn. 17).
- 13 Dem Oberverwaltungsgericht ist ferner darin beizupflichten, dass die Vorschrift Informationszugangsansprüche gegen den Bundesrechnungshof in Bezug auf dessen Prüfungs- und Beratungstätigkeit auch im Verhältnis zu Presseangehöri- gen abschließend regelt (aa), mit diesem Gehalt verfassungsgemäß ist (bb) und auch mit Art. 10 EMRK in Einklang steht (cc).
- 14 aa) § 96 Abs. 4 BHO verdrängt als abschließende spezialgesetzliche Regelung des Zugangs zu amtlichen Informationen im Sinne von § 1 Abs. 3 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 44 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328), - IFG - den allgemeinen Informationszugangs- anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 26 Rn. 16 f.). Andere Anspruchsgrundlagen

kommen daneben auch bei - wie hier - Informationsbegehren von Presseangehörigen nicht in Betracht.

- 15 (1) Das gilt zunächst für presserechtliche Auskunftsansprüche. Die Landespressegetze mit den in ihnen enthaltenen Auskunftsanspruchsnormen (hier: § 4 des Pressegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen) finden auf den Bundesrechnungshof mangels insoweit bestehender Gesetzgebungskompetenz der Länder keine Anwendung. Nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG prüft der Bundesrechnungshof die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, wozu er auch bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Erhebungen vornehmen kann, und hat außer der Bundesregierung unmittelbar dem Bundestag und dem Bundesrat jährlich zu berichten. Im Übrigen werden seine Befugnisse durch Bundesgesetz geregelt (Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG). Diese Kompetenz schließt wie bei anderen dem Bund zugewiesenen Sachmaterien 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 (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 22 ff., vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 11 ff., vom 16. März 2016 - 6 C 65.14 - BVerwGE 154, 222 Rn. 14, vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - BVerwGE 159, 194 Rn. 63 f., vom 25. Oktober 2018 - 7 C 6.17 - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 19 Rn. 12 und vom 18. September 2019 - 6 A 7.18 - BVerwGE 166, 303 Rn. 14). Mangels einer bundesgesetzlichen Ermächtigung gemäß Art. 71 GG besteht im vorliegenden Fall für die Anwendung des Landespressegesetzes kein Raum.
- 16 (2) Auch ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kommt neben § 96 Abs. 4 BHO nicht in Betracht. Dies hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend erkannt. Die hiergegen gerichteten Einwände des Klägers greifen nicht durch.
- 17 Das Grundrecht der Pressefreiheit verleiht in seiner objektiv-institutionellen Dimension und in Ermangelung einer einfachgesetzlichen Regelung den Presseangehörigen einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch gegenüber Bun-

desbehörden, soweit auf diese die Landespressegesetze wegen einer entgegenstehenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes keine Anwendung finden (stRspr, vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 8. Juli 2021 - 6 A 10.20 - AfP 2021, 429 Rn. 18 m.w.N.). Dieser richterrechtlich entwickelte Anspruch besteht nur in Ermangelung einer einfachgesetzlichen Regelung. Ein unmittelbarer Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Rechtsgrundlage bleibt nach der Verfassungsordnung die Ausnahme; er soll im Fall einer Untätigkeit des zuständigen Gesetzgebers ein Leerlaufen der Pressefreiheit in ihrem objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt verhindern (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 29 und vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 26). Hier ist der Gesetzgeber nicht untätig geblieben, sondern hat in § 96 Abs. 4 BHO Voraussetzungen und Grenzen geregelt, unter denen Dritten einschließlich der Presse Zugang zu Informationen über die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs gewährt werden kann. Dass es sich dabei um eine gesetzgeberische Reaktion auf das Urteil des 7. Senats vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - (Buchholz 404 IFG Nr. 10) handelt, wonach der Bundesrechnungshof im Hinblick auf seine Prüfungstätigkeit anspruchspflichtige Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 IFG ist, rechtfertigt nicht die Annahme, § 96 Abs. 4 BHO normiere lediglich eine spezielle Regelung im Verhältnis zu dem allgemeinen Informationszugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz, forme aber nicht zugleich auch die informationsrechtliche Stellung der Presse aus (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - BVerwGE 159, 194 Rn. 64 zu § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG; vgl. demgegenüber zum IFG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 28). Die spezialgesetzliche Regelung der Voraussetzungen und Grenzen von Informationsansprüchen gegen den Bundesrechnungshof in § 96 Abs. 4 BHO zielt ausweislich der Entstehungsgeschichte der Vorschrift darauf, eine Einsichtnahme in noch nicht abgeschlossene Prüfungsverfahren und vom Parlament noch nicht beratene Berichte auszuschließen, um auf diese Weise eine Gefährdung des Erfolgs der externen Rechnungskontrolle und damit des Erfolgs der parlamentarischen Finanzkontrolle zu verhindern (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags, BT-Drs. 17/13931 S. 4). Dieser Zweck findet Ausdruck auch in § 96 Abs. 4 Satz 3 BHO, wonach zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens Zugang zu den zur Prüfungs-

und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt wird. Das gesetzgeberische Ziel lässt sich nur dann wirkungsvoll erreichen, wenn § 96 Abs. 4 BHO abschließend jede Art von Informationsbegehren einschließlich solcher von Presseangehörigen erfasst (ebenso Knapp, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Stand Mai 2021, § 96 BHO Rn. 80).

- 18 bb) § 96 Abs. 4 BHO ist mit diesem Inhalt verfassungsgemäß.
- 19 (1) Der 7. Senat hat bereits in seinem Urteil vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 - (Buchholz 404 IFG Nr. 26 Rn. 22 ff.) ausgeführt, dass die Umstände des Zustandekommens der Vorschrift, die auf Empfehlung des Haushaltsausschusses aufgenommen wurde, keine Mängel des Gesetzgebungsverfahrens erkennen lassen, die zu einer evidenten und damit die Gültigkeit der Norm berührenden formellen Verfassungswidrigkeit führen.
- 20 (2) In materieller Hinsicht verletzt § 96 Abs. 4 BHO nicht die Pressefreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.
- 21 (a) 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 weiterer 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 27 m.w.N.).

- 22 Inwieweit der Gesetzgeber dabei bestimmten Vertraulichkeitsinteressen einen Vorrang einräumen darf, beurteilt sich anhand der Maßgabe der Sicherung einer effektiven funktionsgemäßen Betätigung der Presse, die im praktischen Gesamtergebnis gesichert sein muss (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 27 und vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 29). 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 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 - BVerwGE 151, 348 Rn. 30).
- 23 Der dem Gesetzgeber zustehenden Pauschalierungs- und Typisierungsbefugnis 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 und Typisierung darf nicht zur Umkehrung von Regel-Ausnahme-Verhältnissen führen. Zudem müssen gewichtige, an die sachliche Eigenart des Vertraulichkeitsinteresses anknüpfende Gründe für sie sprechen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 31).
- 24 (b) Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe bestehen an der Vereinbarkeit von § 96 Abs. 4 BHO mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG keine durchgreifenden Zweifel.

- 25 Der Gesetzgeber verfolgt mit der Regelung ein Gemeinwohlziel von hohem Gewicht. Die Beschränkung des Informationszugangs auf abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse und abschließend vom Parlament beratene Berichte dient, wie bereits ausgeführt, der Sicherung des Erfolgs der externen Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof und damit des Erfolgs der parlamentarischen Finanzkontrolle. Die verfassungsrechtlich in Art. 114 Abs. 2 GG abgesicherte Rechnungsprüfung und rechnungsunabhängige Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof hat unterstützende Funktion für die Realisierung des Prinzips der haushaltsrechtlichen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament und weist damit einen engen Bezug zum Demokratieprinzip auf (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Juli 2021, Art. 114 Rn. 1 f.).
- 26 Der Gesetzgeber durfte in pauschalierender und typisierender Weise von einer drohenden Gefährdung der Wirksamkeit der Finanzkontrolle ausgehen, sofern ein Informationszugang Dritter einschließlich der Presse nicht generell auf abschließende Prüfungsergebnisse und abschließend parlamentarisch beratene Berichte beschränkt bliebe. Dem Oberverwaltungsgericht ist darin beizupflichten, dass der Erfolg der Finanzkontrolle in besonderem Maße auf eine vertrauliche Kooperation und offene Diskussion von Prüfungsergebnissen und Verbesserungsvorschlägen angewiesen ist (vgl. auch Greve, NVwZ 2014, 275 <277>; Rossi, DVBl 2014, 676 <677>). Mit Rücksicht darauf sichern die in § 96 Abs. 4 BHO vorgesehenen Restriktionen des Informationszugangs einen von äußeren Einblicken und möglichen Einflüssen abgeschirmten Bereich behördlicher Aufgabenerfüllung. Der Gesetzgeber durfte zugrunde legen, dass die mit einem Informationszugang Dritter, zumal der Presse, verbundene Herstellung von Öffentlichkeit geeignet ist, die Kooperations- und Dialogbereitschaft sowie die Sachorientierung der an einem laufenden Prüfungsverfahren sowohl auf Seiten der geprüften Stelle als auch auf Seiten des Bundesrechnungshofs beteiligten Personen nachteilig zu beeinflussen. Zugleich würden sich Möglichkeiten der äußeren Einflussnahme auf den laufenden Prüfungsvorgang eröffnen. Entsprechendes gilt für die parlamentarische Beratung von Berichten des Bundesrechnungshofs. Ein Zugang Dritter zu Prüfungs- und Beratungsakten könnte, auch noch nach Abschluss eines Prüfungs- oder Beratungsverfahrens, zum Bekannt-

werden von Prüfungsstrategien und -methoden und in der Folge zu einer Gefährdung der künftigen Effektivität der Finanzkontrolle führen (vgl. hierzu auch Knapp, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Stand Mai 2021, § 96 BHO Rn. 99; Rossi, DVBl 2014, 676 <678>). Zugleich entzieht der Ausschluss der Prüfungs- und Beratungsakten vom Informationszugang den in den Akten dokumentierten Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess den Einblicken Dritter und sichert auf diese Weise - auch zukunftsgerichtet - die den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs durch Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG garantierte richterliche Unabhängigkeit (vgl. Rossi, DVBl 2014, 676 <678>; siehe ferner VerfG Brandenburg, Urteil vom 20. November 1997 - 12/97 - NVwZ-RR 1998, 209 <212>).

- 27 Auf der anderen Seite verbleiben der Presse wirksame Informations- und Recherchemöglichkeiten hinsichtlich der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs. "Endprodukte" dieser Tätigkeit in Gestalt abschließend festgestellter Prüfungsergebnisse sowie vom Parlament abschließend beratener Berichte sind nach § 96 Abs. 4 Satz 1 und 2 BHO grundsätzlich zugänglich. Im Rahmen des ihm insoweit eröffneten Ermessens kann und muss der Bundesrechnungshof dem hohen Rang der Pressefreiheit, die für die freiheitliche demokratische Grundordnung konstituierend ist (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2007 - 1 BvR 538, 2045/06 - BVerfGE 117, 244 <258>), angemessen Rechnung tragen (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - BVerwGE 159, 194 Rn. 65). Mit dem Oberverwaltungsgericht ist deshalb bei Informationsbegehren von Presseangehörigen grundsätzlich von einer Ermessensreduzierung auf null auszugehen, sofern nicht im Einzelfall der Zugangsgewährung ein überwiegendes privates oder öffentliches Vertraulichkeitsinteresse entgegensteht. Darüber hinaus ist in Fällen, in denen der Bundesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung in jährlichen Bemerkungen gemäß § 97 Abs. 1 BHO zusammenfasst, aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichung der Bemerkungen im Internet (§ 97 Abs. 5 BHO) Ergebnistransparenz gewährleistet. Gleiches gilt, wenn Prüfungen in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung in Berichte nach § 99 BHO münden (§ 99 Satz 3 BHO).

- 28 cc) Aus Art. 10 EMRK ergeben sich hier wie regelmäßig auch sonst keine weitergehenden Rechte (vgl. allgemein: BVerwG, Urteile vom 29. Juni 2017

- 7 C 24.15 - BVerwGE 159, 194 Rn. 45, vom 24. Januar 2018 - 6 A 8.16 - Buchholz 402.71 BNDG Nr. 7 Rn. 34 und vom 25. Oktober 2018 - 7 C 6.17 - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 19 Rn. 18).

- 29 b) Entgegen dem Revisionsvorbringen der Beklagten ist der von dem Kläger geltend gemachte Anspruch nicht deshalb ausgeschlossen, weil er keinen Zugang zu einem konkreten einzelnen Prüfungsergebnis oder einer Mehrzahl davon begehrt, sondern eine Auflistung von - in den Jahren 2013 und 2014 beendeten, die näher bezeichneten Einzeletats betreffenden - Prüfungen unter Angabe der jeweils geprüften Stelle und des jeweiligen Prüfungsthemas. Zu Recht hat das Obergerverwaltungsgericht angenommen, dass § 96 Abs. 4 BHO auch einen grundsätzlichen Anspruch auf Information über geprüfte Stellen und Themen der vom Bundesrechnungshof innerhalb eines bestimmten Zeitraums in bestimmten Sachbereichen durchgeführten Prüfungen gewährt, die zu einem abschließend festgestellten Prüfungsergebnis im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO oder einem abschließend vom Parlament beratenen Bericht im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO geführt haben, soweit diese Informationen daraus hervorgehen.
- 30 Dafür spricht bereits der Wortlaut von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO. Die Gewährung von "Zugang zu dem Prüfungsergebnis", die unter anderem "durch Auskunft" erfolgen kann, umfasst nach dem natürlichen Wortsinn auch die Information darüber, dass ein Prüfungsergebnis überhaupt vorliegt. Notwendiger Bestandteil und Grundbedingung des Zugangs zu einem Prüfungsergebnis ist dessen Zugänglichkeit. Daran kann es in tatsächlicher Hinsicht insbesondere deshalb fehlen, weil ein außenstehender Dritter von dem Prüfungsergebnis keine Kenntnis hat. Dies wird häufig der Fall sein. Ergebnispublizität von Amts wegen ordnet das Gesetz lediglich für Bemerkungen nach § 97 BHO sowie Berichte zu Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 BHO an (§ 97 Abs. 5, § 99 Satz 3 BHO). Dem Obergerverwaltungsgericht ist darin zuzustimmen, dass der Zugangsanspruch in erheblichem Maße leerzulaufen drohte, könnte ein Anspruchsteller nicht auch in Erfahrung bringen, ob ein (abschließend festgestelltes) Prüfungsergebnis oder ein (vom Parlament abschließend beratener) Bericht überhaupt vorliegt. Entgegen der Auffassung der Beklagten können Antragsteller nicht auf die Möglichkeit themenbezogener oder auch allgemeiner Anfragen, die

sich sodann durch Rückfragen des Bundesrechnungshofs auf bestimmte einzelne Prüfungsergebnisse oder Berichte eingrenzen ließen, verwiesen werden. § 96 Abs. 4 BHO sieht entsprechende Verfahrensschritte nicht vor. Bei Presseangehörigen kommt hinzu, dass die Auslegung von § 96 Abs. 4 BHO im Lichte des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfolgen und dem grundrechtlich fundierten Informationsinteresse angemessen Rechnung tragen muss. Die Presse könnte ihre für die repräsentative Demokratie unerlässliche Vermittlungs- und Kontrollfunktion insoweit nur eingeschränkt erfüllen, wäre sie bei der Formulierung erfolgversprechender Informationsbegehren auf den guten Willen und die Kooperationsbereitschaft des Bundesrechnungshofs als derjenigen staatlichen Stelle angewiesen, deren Tätigkeit den Gegenstand der Recherche bildet.

- 31 Auch Sinn und Zweck der Regelung sprechen deshalb für einen Anspruch auf Information über das Vorliegen von Prüfungsergebnissen, die notwendig die Information über die betreffenden Prüfungen an sich einschließt. Die hierzu von der Beklagten angestellten begrifflichen Differenzierungen verfangen daher nicht. Dies gilt auch insoweit, als sie für ihren restriktiven Standpunkt darauf verweist, das Gesetz spreche lediglich - im Singular - vom "Prüfungsergebnis" und nicht - im Plural - von "Prüfungsergebnissen". Es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber mit der Singularform, die dem zwar nicht völlig einheitlichen (vgl. § 96 Abs. 2 BHO), aber doch ganz überwiegenden Sprachgebrauch der Vorschriften über die Aufgaben des Bundesrechnungshofs in Teil V der Bundeshaushaltsordnung entspricht, es Anspruchstellern generell verwehren wollte, sich mit mehreren Anfragen - gleichzeitig oder nacheinander - an den Bundesrechnungshof zu wenden und auf diese Weise Zugang zu einer Mehrzahl von Prüfungsergebnissen zu erlangen.
- 32 Der im Schutz des Erfolgs der externen Finanzkontrolle liegende Zweck der Beschränkung des Informationszugangs auf abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse rechtfertigt nicht die von der Beklagten befürwortete Engführung des Zugangsanspruchs auf von dem jeweiligen Antragsteller durch themenbezogene Anfragen individualisierte bzw. eingegrenzte einzelne Prüfungsergebnisse. Der Gesetzgeber verfolgt diesen Zweck mittels einer Unterscheidung zwischen dem Prüfungsverfahren und dem (abschließend festgestellten) Prüfungsergebnis.

Das laufende Prüfungsverfahren sowie die dazu geführten Akten sind einem Informationszugang Dritter generell entzogen. Im Gegensatz dazu ist das jeweilige Prüfungsergebnis für Dritte prinzipiell zugänglich. Insoweit hat der Gesetzgeber also gerade keinen generellen Schutzbedarf anerkannt. Dies gilt auch im Hinblick auf etwaige Rückschlussmöglichkeiten auf Prüfungsintervalle, -schwerpunkte und -methoden, wie sie die Beklagte für den Fall des Zugangs zu einer Vielzahl von Prüfungsergebnissen oder zu Prüfungs- und Ergebnislisten befürchtet. Gegebenenfalls drohenden Beeinträchtigungen der Effektivität der externen Finanzkontrolle ist im Einzelfall im Rahmen des auf der Rechtsfolgenrechtsseite von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO eröffneten Ermessens angemessen Rechnung zu tragen.

- 33 c) Ohne Bundesrechtsverstoß hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass unter Berichten im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO solche nach § 88 Abs. 2 BHO an das Parlament zu verstehen sind (aa). Ebenfalls mit Bundesrecht in Einklang steht es, dass es als abschließend festgestellte Prüfungsergebnisse im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO neben abschließenden Prüfungsmitteilungen nach § 35 PO-BRH auch Prüfungsmitteilungen nach § 31 PO-BRH angesehen hat, sofern sie ihrem Inhalt nach abschließenden Charakter haben (bb).
- 34 aa) Unter Berichten im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO, zu denen Zugang gewährt werden kann, wenn sie abschließend vom Parlament beraten wurden, sind solche Berichte zu verstehen, die der Bundesrechnungshof gemäß § 88 Abs. 2 BHO aufgrund seiner Prüfungserfahrungen zur Beratung des Parlaments erstellt (vgl. auch Knapp, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Stand Mai 2021, § 96 BHO Rn. 84, 96 f.; Rossi, DVBl 2014, 676 <677>). Dies entspricht dem in den Materialien zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers (vgl. BT-Drs. 17/13931 S. 4) und ist zwischen den Beteiligten nicht streitig. Erfasst sind auch Berichte an Parlamentsausschüsse (vgl. Knapp, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Stand Mai 2021, § 96 BHO Rn. 97).
- 35 "Parlament" im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO ist nicht allein der Bundestag, sondern auch der Bundesrat. Dieser ist zwar keine zweite Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 1974 - 2 BvF 2, 3/73 - BVerfGE 37, 363 <380>; zur Diskussion im Schrifttum Bauer,

in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 50 Rn. 22 m.w.N.). Für seine Gleichstellung mit dem Bundestag im vorliegenden Zusammenhang sprechen aber zum einen die nach Art. 114 Abs. 1 GG auch dem Bundesrat gegenüber bestehende haushaltsrechtliche Verantwortlichkeit der Bundesregierung (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Juli 2021, Art. 114 Rn. 9) und die hieran anknüpfende Berichtspflicht des Bundesrechnungshofs nach Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG, in deren Kontext § 96 BHO steht, zum anderen der Umstand, dass - vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund - die Bundeshaushaltsordnung in ihrem Teil V auch im Übrigen einen weitgehenden Gleichlauf der Aufgabenwahrnehmung des Bundesrechnungshofs gegenüber Bundestag und Bundesrat vorsieht (vgl. § 88 Abs. 2, § 97 Abs. 1 und 4, § 99 Satz 1 und 2, § 101 BHO). Dieses Sprachverständnis entspricht auch dem in der Literatur gängigen Sprachgebrauch im Hinblick auf Bundestag und Bundesrat in den Bestimmungen des Art. 114 GG (vgl. Kube, a.a.O., Art. 114 Rn. 35; Sielmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 114 Rn. 16 und 18).

- 36 Keine Berichte im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO sind Bemerkungen nach § 97 BHO sowie Berichte in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 BHO, für deren Publizität in § 97 Abs. 5 und § 99 Satz 3 BHO Sonderregelungen bestehen, die eine Veröffentlichung im Internet unverzüglich nach Zuleitung an Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung vorsehen (vgl. Knapp, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Stand Mai 2021, § 96 BHO Rn. 84, 98; Rossi, DVBl 2014, 676 <677>).
- 37 bb) Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass ein abschließend festgestelltes Prüfungsergebnis im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO nicht nur dann vorliegt, wenn eine förmliche abschließende Prüfungsmitteilung nach § 35 PO-BRH erstellt worden ist, sondern auch dann, wenn lediglich eine Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH vorliegt, sofern diese das abschließende Prüfungsergebnis abbildet, also ihrem Inhalt nach den Charakter einer abschließenden Prüfungsmitteilung hat.
- 38 (1) Es steht außer Zweifel und ist auch unter den Beteiligten unstrittig, dass mit einer förmlichen abschließenden Prüfungsmitteilung nach § 35 PO-BRH das Er-

gebnis einer Prüfung im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO abschließend festgestellt wird. Dies entspricht der dieser Art der Prüfungsmitteilung in § 35 Abs. 1 Satz 1 PO-BRH ausdrücklich zugeschriebenen Funktion ("Das Kollegium stellt das Ergebnis der Prüfung abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO fest ...") und manifestiert sich sowohl im Inhalt der Mitteilung als auch in ihrer Einordnung in den Ablauf des Prüfungsverfahrens. Eine abschließende Prüfungsmitteilung markiert den Schlusspunkt der Prüfung. Sie wird auf der Grundlage der Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH sowie der Ergebnisse des kontradiktorischen Verfahrens nach §§ 33, 34 PO-BRH erstellt und enthält den festgestellten Sachverhalt mit der Würdigung und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofs, die Stellungnahme der zuständigen Stelle zu allen wesentlichen Punkten sowie die abschließende Bewertung der geltend gemachten Einwände und Hinweise (vgl. § 35 Abs. 2 Satz 1 und 2 PO-BRH).

- 39 (2) Darüber hinaus kann aber auch eine Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH eine abschließende Ergebnisfeststellung im Sinne des Gesetzes treffen.
- 40 Zwar markieren Prüfungsmitteilungen nach § 31 PO-BRH keine förmlichen Schlusspunkte der jeweiligen Prüfungsverfahren und haben ihrem Inhalt nach grundsätzlich nur vorläufigen Charakter. Sie werden während des noch laufenden Prüfungsverfahrens erstellt und dienen als Grundlage für das anschließende kontradiktorische Verfahren (vgl. § 33 Abs. 1 PO-BRH), das seinerseits integraler Bestandteil des Prüfungsverfahrens ist. Sie enthalten eine Darstellung der (bisherigen) Ergebnisse der Prüfung, die für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns von Bedeutung sind; dazu gehören die ermittelten Sachverhalte sowie deren Würdigung und die daran anknüpfenden Empfehlungen (vgl. § 31 Abs. 2 und 3 PO-BRH). Diese Feststellungen haben grundsätzlich keinen abschließenden, sondern lediglich vorläufigen Charakter, weil sie unter dem Vorbehalt zusätzlicher oder abweichender Erkenntnisse im anschließenden kontradiktorischen Verfahren stehen.
- 41 Gleichwohl kann auch eine Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH das Prüfungsergebnis im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO "abschließend feststellen". Der Gesetzgeber setzt damit zweierlei voraus: Ein formelles Element der "Feststellung" des Prüfungsergebnisses und ein materiell-inhaltliches Element eines

"abschließenden" Charakters dieser Feststellung. Beide Voraussetzungen können auch bei einer Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH erfüllt sein.

- 42 (a) Der Zugangsanspruch besteht nur hinsichtlich (abschließend) "festgestellter" Prüfungsergebnisse. Danach genügt es nicht, dass das Verfahren nur faktisch zu einem Ende gekommen ist, selbst wenn es zu Erkenntnissen des Bundesrechnungshofs oder Reaktionen der geprüften Stelle und in diesem Sinne zu einem Ergebnis geführt haben mag. Das Prüfungsergebnis muss vielmehr zum Gegenstand einer nach außen hin erkennbaren, förmlichen Feststellung des Bundesrechnungshofs geworden sein. Dafür bedarf es eines eigenständigen Dokuments, schriftlich oder elektronisch, in dem das Ergebnis der Prüfung aus Sicht des Bundesrechnungshofs wiedergegeben wird. Dafür spricht nicht nur der Gesetzeswortlaut, sondern auch der systematische Zusammenhang zum einen mit § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO, der "Berichte" und mithin ebenfalls förmlich dokumentierte Ergebnisse betrifft, zum anderen mit § 96 Abs. 4 Satz 3 BHO. Wenn danach Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt wird, so erhellt daraus, dass der Zugangsanspruch nach Satz 1 nicht besteht, soweit das Prüfungsergebnis erst noch aus den Akten rekonstruiert werden müsste.
- 43 Prüfungsmitteilungen sind derartige förmliche Ergebnisfeststellungen. Das gilt gleichermaßen für Prüfungsmitteilungen nach § 31 PO-BRH wie für solche nach § 35 PO-BRH. In ihnen dokumentiert der Bundesrechnungshof die - endgültigen oder auch nur vorläufigen - Ergebnisse seiner Prüfungen, namentlich die festgestellten Sachverhalte sowie seine Einschätzungen und Empfehlungen.
- 44 (b) "Abschließend" ist eine Ergebnisfeststellung nicht erst dann, wenn sie - wie es bei einer abschließenden Prüfungsmitteilung nach § 35 PO-BRH der Fall ist - den förmlichen Schlusspunkt des Prüfungsverfahrens bildet. Entscheidend ist vielmehr, dass die Ergebnisfeststellung ihrem Inhalt nach abschließenden Charakter hat. Bei einer Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH ist das dann der Fall, wenn das Prüfungsverfahren zwar ohne förmliche abschließende Prüfungsmitteilung nach § 35 PO-BRH oder einen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO tatsächlich zum Ende gekommen ist, die in der Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH wiedergegebenen Sachverhaltsfeststellungen, Würdigungen und Empfehlungen

aber nicht durch später im Prüfungsverfahren gewonnene Erkenntnisse oder eingetretene Entwicklungen überholt sind.

- 45 (aa) Entgegen dem Revisionsvorbringen der Beklagten sind derart materiell-inhaltlich abschließende Prüfungsmittelungen nach § 31 PO-BRH nicht praktisch ausgeschlossen.
- 46 So kann nach § 35 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 31 Abs. 6 PO-BRH auf die Erstellung einer abschließenden Prüfungsmittelung nach § 35 PO-BRH verzichtet werden, insbesondere wenn keine wesentlichen Mängel festgestellt oder geringfügige Mängel mit der geprüften Stelle erörtert und für erledigt erklärt worden sind. Die Beklagte selbst verweist hierzu auf den Fall eines nur unwesentlichen oder geringfügigen Mangels, in Ansehung dessen der Bundesrechnungshof zwar eine Prüfungsmittelung nach § 31 PO-BRH erstellt hat, sodann aber nach Durchführung des kontradiktorischen Verfahrens und trotz Fortbestehens des Mangels auf eine abschließende Prüfungsmittelung nach § 35 PO-BRH verzichtet. In diesem Fall ist die Prüfungsmittelung nach § 31 PO-BRH ihrem Inhalt nach abschließend, wenn und weil die darin getroffenen Feststellungen und Einschätzungen nicht durch später im Prüfungsverfahren gewonnene Erkenntnisse oder eingetretene Entwicklungen überholt sind. Eine inhaltliche Überholung folgt nicht allein schon aus dem von der Beklagten angesprochenen (formalen) Umstand, dass eine Prüfungsmittelung nach § 31 PO-BRH keine Wiedergabe der Stellungnahme der zuständigen Behörde im kontradiktorischen Verfahren enthält, wie sie § 35 Abs. 2 PO-BRH als Inhalt einer abschließenden Prüfungsmittelung vorsieht. Anders wäre es hingegen in dem weiteren von der Beklagten angesprochenen Fall, dass ein nach § 31 PO-BRH festgestellter Mangel sich im Laufe des kontradiktorischen Verfahrens erledigt, sei es, weil er behoben wird, sei es, weil sich herausstellt, dass der fragliche Sachverhalt nicht zu bemängeln ist. Beides führt zu einer inhaltlichen Überholung der Prüfungsmittelung nach § 31 PO-BRH, die dann auch in einem materiell-inhaltlichen Sinne keine abschließende Ergebnisfeststellung enthält.
- 47 Wiederum anders liegt es gegebenenfalls dann, wenn, was nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts in der Prüfungspraxis des

Bundesrechnungshofs vorkommt, aus sonstigen Gründen - unabhängig von Unwesentlichkeit, Geringfügigkeit oder Erledigung eines nach § 31 PO-BRH festgestellten Mangels - von einer abschließenden Prüfungsmitteilung nach § 35 PO-BRH abgesehen wird (vgl. auch § 35 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 31 Abs. 6 Satz 1 PO-BRH: "insbesondere"). Auch dann kann die Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH den im Prüfungsverfahren gewonnenen letzten Stand der Erkenntnisse und Einschätzungen des Bundesrechnungshofs abbilden und in diesem Sinne abschließenden Charakter haben.

48 (bb) Das beschriebene materiell-inhaltliche Verständnis einer "abschließenden" Feststellung des Prüfungsergebnisses ist vom Gesetzeswortlaut gedeckt. Insbesondere hebt, worauf bereits das Oberverwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat, § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO nicht auf eine abschließende Prüfungsmitteilung, sondern auf das Prüfungsergebnis ab, das abschließend festgestellt sein muss. § 35 PO-BRH vermag es nicht, diesen Gesetzesbegriff mit bindender Wirkung gegenüber Dritten als Anspruchstellern sowie den Gerichten auf förmliche abschließende Prüfungsmitteilungen zu beschränken. Bei der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofs handelt es sich um nach § 14 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz - BRHG) vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1445), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 82 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) vom Großen Senat des Bundesrechnungshofs (§ 13 BRHG) erlassenes bloßes Innenrecht in Gestalt einer Verwaltungsvorschrift. § 14 Abs. 1 Nr. 5 BRHG enthält keine gesetzliche Ermächtigung zur außenverbindlichen Konkretisierung des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO.

49 Dem Oberverwaltungsgericht ist auch darin beizupflichten, dass Sinn und Zweck des Gesetzes für ein materiell-inhaltliches Verständnis und gegen eine Beschränkung des Informationszugangs auf solche Ergebnisfeststellungen streiten, die auch in einem formellen Sinne abschließend sind. Der mit den Zugangsbeschränkungen nach § 96 Abs. 4 BHO bezweckte Schutz der Effektivität der externen Finanzkontrolle rechtfertigt eine solche Beschränkung nicht. Der Gesetzgeber verfolgt diesen Zweck, worauf bereits hingewiesen wurde (vgl. oben Rn. 32), mittels einer Unterscheidung zwischen dem Prüfungs- und Beratungsverfahren, das vertraulich bleiben soll, und seinem Ergebnis, zu dem grundsätzlich Zugang zu gewähren ist. Der laufende Prüfungs- und Beratungsprozess soll

wegen sonst möglicher externer Einflüsse vor Einblicken Dritter abgeschirmt werden, ein Zugriff auf Prüfungs- und Beratungsakten zum Schutz vor einer Ausforschung von Prüfungsmethoden und -strategien sowie des Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses des Bundesrechnungshofs ausgeschlossen sein (vgl. oben Rn. 26). Das abschließend festgestellte Prüfungsergebnis als das Produkt dieses Prozesses soll hingegen grundsätzlich zugänglich sein. Mit Blick auf diese Ziele ist kein durchgreifender Grund erkennbar, aus dem ein Zugang Dritter zu Prüfungsberichten nach § 31 PO-BRH selbst dann ausgeschlossen sein soll, wenn darin der in einem zwischenzeitlich beendeten Prüfungsverfahren zuletzt erreichte Erkenntnisstand wiedergegeben ist. Es lässt sich auch nicht einwenden, dass sich die in diesem Sinne abschließende Natur einer Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH nicht schon aus dieser selbst heraus, sondern nur unter Rückgriff auf die Prüfungsakten ermitteln lässt, zu denen gemäß § 96 Abs. 4 Satz 3 BHO Zugang nicht gewährt wird. Denn insoweit geht es nicht um eine Rekonstruktion des Prüfungsergebnisses aus den Akten, sondern lediglich um eine Bestimmung des materiell abschließenden Gehalts eines Prüfungsergebnisses, das bereits förmlich festgestellt und insoweit vom übrigen Akteninhalt unterscheidbar vorhanden ist.

- 50 Aus entstehungsgeschichtlicher Sicht spricht gegen die von der Beklagten befürwortete generelle Unterscheidung zwischen Prüfungsmitteilungen nach § 31 PO-BRH und solchen nach § 35 PO-BRH, dass es das Instrument einer förmlichen abschließenden Prüfungsmitteilung im Zeitpunkt der Einfügung des § 96 Abs. 4 in die Bundeshaushaltsordnung (Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vom 15. Juli 2013 <BGBl. I S. 2395>) nach der damals gültigen Fassung der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofs noch gar nicht gab. Der Gesetzesbegriff des "abschließend festgestellten Prüfungsergebnisses" kann deshalb auch nicht mit Rücksicht auf eine vom Gesetzgeber vorgefundene Verwaltungspraxis im Sinne des formellen Verständnisses der Beklagten ausgelegt werden. Dieses Verständnis müsste überdies konsequenterweise dazu führen, dass in Altfällen, in denen Prüfungen nach der früheren Fassung der Prüfungsordnung ausnahmslos ohne förmliche abschließende Prüfungsmitteilung abgeschlossen wurden, ein Informationszugang generell ausgeschlossen wäre. Dass dies der Intention des Gesetzgebers entspreche, ist nicht ersichtlich. Ebenso wenig deutet etwas darauf

hin, dass er bei den Voraussetzungen des Informationszugangs zwischen Alt- und Neufällen unterscheiden wollte.

- 51 Schließlich sprechen auch Erwägungen der Normenklarheit und der Rechtssicherheit entgegen dem Vorbringen der Beklagten nicht gegen ein materiell-inhaltliches Begriffsverständnis. Der unbestimmte Rechtsbegriff des "abschließend festgestellten Prüfungsergebnisses" lässt sich im Wege der Auslegung in der beschriebenen Weise materiell-inhaltlich konkretisieren.
- 52 2. Die Anschlussrevision des Klägers ist zulässig und teilweise begründet. Das angefochtene Urteil beruht zum Nachteil des Klägers auf einer Verletzung von Bundesrecht, soweit das Oberverwaltungsgericht den Verpflichtungsausspruch auf Prüfungen beschränkt hat, die mit einem abschließend beratenen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO, einer abschließenden Prüfungsmitteilung nach § 35 PO-BRH oder einer Prüfungsmitteilung nach § 31 PO-BRH mit abschließendem Charakter beendet wurden. Damit hat es den Kreis der abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO zu eng gezogen (a). Nicht mit Bundesrecht in Einklang steht es auch, soweit das Oberverwaltungsgericht einen gebundenen Informationszugangsanspruch mangels Ermessensreduzierung auf null mit der Begründung verneint hat, es bedürfe zunächst eines von der Beklagten durchzuführenden Drittbeteiligungsverfahrens (b). Dies führt zur Aufhebung des Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht (c).
- 53 a) Indem das Oberverwaltungsgericht den Entscheidungsausspruch auf - nach § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO zugängliche - abschließend (vom Parlament) beratene Berichte nach § 88 Abs. 2 BHO sowie - nach § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO zugängliche - Prüfungsmitteilungen nach § 35 PO-BRH sowie Prüfungsmitteilungen nach § 31 PO-BRH mit abschließendem Charakter beschränkt hat, hat es den Kreis der abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO zu eng gezogen. Ein solches liegt vielmehr auch dann vor, wenn eine Prüfung mit einem an die Bundesregierung oder ein Bundesministerium adressierten Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO beendet wird (aa), ferner in sogenannten Altfällen von Prüfungsmitteilungen nach der früheren Fassung der

Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofs, sofern diese Prüfungsmittelungen ihrem Inhalt nach abschließenden Charakter haben (bb).

- 54 aa) Auch Berichte an die Bundesregierung oder einzelne Bundesministerien gemäß § 88 Abs. 2 BHO können ein Prüfungsergebnis im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO abschließend feststellen (ebenso Knapp, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Stand Mai 2021, § 96 BHO Rn. 84, 97). Dementsprechend stellt § 35 Abs. 1 Satz 2 PO-BRH die Erstellung einer abschließenden Prüfungsmittelung unter den Vorbehalt einer Weiterverfolgung des Ergebnisses der Prüfung im Verfahren der Berichterstattung nach § 42 PO-BRH, die neben Bemerkungen und Berichten nach §§ 97 und 99 BHO die Beratung aufgrund von Prüfungserfahrungen nach § 88 Abs. 2 BHO umfasst (§ 42 Abs. 1 Nr. 3 PO-BRH). Die Zugangsregelung in Bezug auf vom Parlament abschließend beratene Berichte in § 96 Abs. 4 Satz 2 BHO rechtfertigt nicht den Umkehrschluss, dass für Berichte an die Bundesregierung und Bundesministerien ein Zugang ausgeschlossen sei. Die Regelung bezweckt den Schutz der parlamentarischen Finanzkontrolle gegenüber äußerer Einflussnahme auf das Beratungsverfahren des Parlaments (vgl. BT-Drs. 17/13931 S. 4; Knapp, in: Heuer/Scheller, Haushaltsrecht, Stand Mai 2021, § 96 BHO Rn. 96), nicht hingegen eine Beschränkung des Zugangsanspruchs auf Berichte an das Parlament.
- 55 bb) Ferner handelt es sich bei den in sogenannten Altfällen auf der Grundlage der bis in das Jahr 2013 hinein gültigen früheren Fassung der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofs erstellten Prüfungsmittelungen um abschließende Ergebnisfeststellungen im Sinne von § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO, sofern diese ihrem Inhalt nach abschließenden Charakter haben. Insoweit gelten die zu Prüfungsmittelungen nach § 31 PO-BRH angestellten Erwägungen entsprechend. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts wurden in den Altfällen generell keine förmlichen abschließenden Prüfungsmittelungen erstellt, wie sie nunmehr in § 35 PO-BRH vorgesehen sind. Dass auch Prüfungsmittelungen in Altfällen ein Prüfungsergebnis in dem hier maßgeblichen materiell-inhaltlichen Sinne "abschließend" feststellen können, entspricht zwar auch der in den Gründen des angefochtenen Urteils zum Ausdruck gebrachten Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts, die aber im Urteilstenor rechtsfehlerhaft keinen Niederschlag gefunden hat.

- 56 b) Auf der Rechtsfolgenseite ist das Oberverwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass bei Informationsbegehren von Presseangehörigen das dem Bundesrechnungshof in § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO eröffnete Ermessen mit Rücksicht auf die objektiv-institutionelle Dimension der Pressefreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich auf null reduziert ist, sofern nicht im Einzelfall der Zugangsgewährung ein überwiegendes privates oder öffentliches Vertraulichkeitsinteresse entgegensteht (vgl. dazu bereits unter Rn. 27). Nicht mit Bundesrecht in Einklang steht es, dass sich das Oberverwaltungsgericht hier deshalb an der Feststellung einer Ermessensreduzierung auf null gehindert gesehen hat, weil schützenswerte Vertraulichkeitsinteressen - insbesondere Dritter, etwa privater Unternehmen - einer Vorlage der von dem Kläger begehrten Liste entgegenstehen könnten, was zunächst im Rahmen eines von der Beklagten durchzuführenden Drittbeteiligungsverfahrens geklärt werden müsse, sodass die Sache noch nicht spruchreif sei und vom Gericht auch nicht selbst spruchreif gemacht werden könne.
- 57 Das vom Oberverwaltungsgericht postulierte Erfordernis eines Drittbeteiligungsverfahrens verletzt § 96 Abs. 4 BHO. Eine dem § 8 Abs. 1 IFG vergleichbare Regelung, wonach die Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats gibt, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann, hat der Gesetzgeber für den Informationszugang nach § 96 Abs. 4 BHO nicht vorgesehen. Eine entsprechende Anwendung des § 8 Abs. 1 IFG kommt nicht in Betracht. Soweit das Oberverwaltungsgericht zur Begründung seiner Auffassung auf eine eigene frühere Entscheidung Bezug nimmt und darin auf die Rechtsschutz- und Aufklärungsfunktion der Drittbeteiligung nach § 8 Abs. 1 IFG (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - BVerwGE 154, 231 Rn. 22) verweist (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 28. Januar 2019 - 15 B 624/18 - juris Rn. 36 ff.), rechtfertigt dies nicht den Schluss auf eine wegen vergleichbarer Interessenlage im Wege einer Analogie zu schließende Regelungslücke.

58 Das Bundesverwaltungsgericht hat zum verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse jüngst entschieden, dass dieser es der auskunftspflichtigen Stelle grundsätzlich nicht gebietet, vor Erteilung oder Ablehnung der Auskunft die Betroffenen, deren private Interessen in die Abwägung mit dem Auskunftsinteresse der Presse einzustellen sind, anzuhören oder um deren Einwilligung in die Auskunftserteilung nachzusuchen (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juli 2021 - 6 A 10.20 - AfP 2021, 429 Rn. 23 ff.). Danach ist die Anhörung der Betroffenen eines der der auskunftspflichtigen Stelle zur Verfügung stehenden Erkenntnisinstrumente für die Ermittlung und Gewichtung der privaten Interessen. Sie eröffnet zugleich den Betroffenen die Möglichkeit, noch vor der beabsichtigten Auskunftserteilung vorbeugenden gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Verbindet die auskunftspflichtige Stelle darüber hinaus die Anhörung mit der Aufforderung, sich zu einer Einwilligung in die Auskunftserteilung zu äußern, trägt dies dem Interesse des Anspruchsinhabers an einer weitest möglichen Auskunftserteilung Rechnung. Denn die Einwilligung der Betroffenen könnte das Gewicht der schützenswerten Interessen in einem Maße verringern, dass sie der Auskunftserteilung nicht mehr entgegenstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juli 2021 - 6 A 10.20 - a.a.O. Rn. 24). Allerdings ist bei der Prüfung der Notwendigkeit derartiger prozeduraler Pflichten zu berücksichtigen, dass der materielle Gehalt des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs der Presse ein besonderes Gewicht hat und diese Grundrechtsposition der Presse nicht über das Verfahrensrecht ausgehöhlt oder entwertet werden darf. Die verfassungsrechtliche Aufgabe der Presse, die ihr zukommende Informations- und Kontrollfunktion, deren Wahrnehmung der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch dient, verbietet eine verfahrensrechtliche Ausgestaltung dieses Anspruchs, die dessen Zweck vereiteln oder maßgeblich gefährden würde. Eine anhörungsbedingte Verzögerung der Auskunftserteilung birgt die Gefahr in sich, dass die Presse ihren Informations- und Kontrollauftrag mangels Aktualität im Zeitpunkt der Informationserteilung nicht mehr erfüllen kann. Eine Pflicht der auskunftspflichtigen Stellen, die Betroffenen vor der Auskunftserteilung anzuhören und um ihre Einwilligung nachzusuchen, wirkt sich hiernach nicht nur zu Gunsten, sondern auch zu Lasten der Effektivität der Aufgabenerfüllung der Presse aus. Dementsprechend ist eine Anhörung verfassungsrechtlich nicht geboten. Vielmehr trägt das dem verfassungsunmittelbaren Aus-

kunftsanspruch immanente Abwägungsmodell der Effektivität der Aufgabewahrnehmung hinreichend Rechnung, indem es der auskunftspflichtigen Stelle die Aufgabe zuweist, die entgegenstehenden schützenswerten Interessen zu ermitteln und zu gewichten. Die Betroffenen sind insoweit auf den der Auskunftserteilung nachgelagerten Rechtsschutz verwiesen und können wegen der Bedeutung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs keine Beteiligung verlangen, wie sie in § 8 IFG für den nicht grundrechtlich fundierten Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz in den Fällen der Betroffenheit schutzwürdiger Belange Dritter vorgesehen ist (BVerwG, Urteil vom 8. Juli 2021 - 6 A 10.20 - a.a.O. Rn. 25 m.w.N.).

- 59 Diese Erwägungen, denen sich der Senat anschließt, sind in wesentlicher Hinsicht auf den Zugangsanspruch nach § 96 Abs. 4 BHO übertragbar. Dies gilt jedenfalls insoweit, als es - wie hier - um Informationsbegehren von Presseangehörigen geht. Angesichts des Charakters von § 96 Abs. 4 BHO als auch in Bezug auf Presseanfragen abschließende Regelung des Informationszugangs ergäbe sich auch in seinem Anwendungsbereich die beschriebene Ambivalenz der Auswirkungen eines Drittbeteiligungsverfahrens auf eine effektive, insbesondere aktualitätsgerechte Erfüllung der Informations- und Kontrollfunktion der Presse. Die auch verfassungsrechtlich gebotene Abwägung des jeweiligen Informationsinteresses mit etwaigen Vertraulichkeitsinteressen Dritter kann auch ohne formalisierte Drittbeteiligung im Rahmen der Ermessensausübung stattfinden. Diese Abwägung hat insbesondere in den Blick zu nehmen, dass gewährte Informationen nicht automatisch veröffentlicht werden. Insoweit ist zwischen der Informationsgewährung an einen Presseangehörigen und einer etwaigen anschließenden öffentlichen Berichterstattung auf der Grundlage der gewährten Information zu unterscheiden. Die auch im Hinblick auf das Persönlichkeitsrecht Betroffener ordnungsgemäße journalistische Verwendung und Verarbeitung gewährter Informationen fällt grundsätzlich in den Verantwortungsbereich der Medien. Die hierbei zu beachtenden Sorgfaltspflichten können wegen der Eigenverantwortlichkeit der Medien nicht schon generell zum Maßstab für das Zugänglichmachen von Informationen gemacht werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2021 - 10 C 1.20 - AfP 2021, 340 Rn. 33 m.w.N.).

60 c) Insoweit stellt sich das angefochtene Urteil auch nicht im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Es ist deshalb aufzuheben und die Sache ist an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

61 Der Senat ist gehindert, in der Sache selbst zu entscheiden. Er kann auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht davon ausgehen, dass einer Gewährung des begehrten Informationszugangs - auch in Teilen - keine schutzwürdigen Vertraulichkeitsinteressen entgegenstehen und das Ermessen des Bundesrechnungshofs deshalb in Richtung auf eine uneingeschränkte Zugangsgewährung auf null reduziert ist. Das Oberverwaltungsgericht hat festgestellt, dass die Beklagte - ausgehend von ihrer Prämisse, zur Erstellung der von dem Kläger begehrten Liste schon grundsätzlich nicht verpflichtet zu sein - nicht ermittelt hat, ob bei einer Veröffentlichung der von der Anfrage umfassten Prüfungen schützenswerte Geheimhaltungsinteressen betroffen sind. Ferner hat es festgestellt, dass einiges dafür spricht, dass bereits durch die Mitteilung der begehrten Informationen - insbesondere von Prüfungsthemen - schützenswerte personenbezogene Daten Dritter, etwa privater Unternehmen, bekannt werden könnten. In einer solchen Situation kann entgegen dem Vorbringen des Klägers nicht von der fehlenden Darlegung eines entgegenstehenden schutzwürdigen Interesses durch die Beklagte auf ein Nichtvorliegen eines solchen Interesses geschlossen werden. Das Oberverwaltungsgericht hätte, weil ein Drittbeteiligungsverfahren gesetzlich nicht vorgesehen ist, den Sachverhalt insoweit weiter aufklären und die Sache spruchreif machen müssen.

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel

Dr. Bähr

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, 52 Abs. 2 GKG).

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel

Dr. Bähr