

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
------------------	----

1. Kapitel

Grundlagen von Finanzkontrolle und Öffentlichkeit	23
--	----

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

III. Der Haushaltskreislauf als Informationsprozess	44
1. Die Phasen des Haushaltskreislaufs	44
2. Finanzkontrolle als Informationsverarbeitungsprozess	47
IV. Ergebnis	48
 <i>2. Kapitel</i> Aufgaben, Funktionsweise und Stellung des Bundesrechnungshofes	
	49
A. Aufgaben des Bundesrechnungshofes	49
I. Prüfungstätigkeit	50
1. Begriff der Prüfung	50
2. Prüfungsgegenstand	51
a) Rechnungsprüfung	51
b) Rechnungsunabhängige Prüfung	51
3. Prüfungsadressaten	53
a) Geprüfte Stellen	54
b) Erhebungsstellen	55
4. Prüfungsmaßstäbe	55
a) Wirtschaftlichkeit	56
b) Ordnungsmäßigkeit	57
5. Konsequenzen der Feststellungen	58
II. Beratung	60
1. Unselbstständige Beratung	60
2. Selbstständige Beratung	61
a) Voraussetzungen der selbstständigen Beratung	62
b) Adressaten der selbstständigen Beratung	63
c) Verfahren der selbstständigen Beratung	63
III. Berichterstattung	64
IV. Grenzen der Aufgabenwahrnehmung	65
1. Zeitliche und räumliche Grenzen	66
2. Sachliche Grenzen	66
a) Rechtsbindung des Bundesrechnungshofes	67
b) Vertikale Gewaltenteilung	68
c) Horizontale Gewaltenteilung	69
3. Bewertungsgrenzen	69
B. Innere Organisation des Bundesrechnungshofes	71
I. Hof-Bereich	72
1. Kollegiale Organisations- und Entscheidungsstruktur	72
2. Mitglieder	74
3. Prüfungsbeamte und weitere Bedienstete	76
II. Präsidialabteilung	77

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

3. Kapitel

Grenzen der Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes

111

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

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

aa)	Sinn und Zweck der Anhörung	148
bb)	Diskussion der Ableitung eines Anspruchs aus § 96 Abs. 1 S. 1 BHO	149
cc)	Anspruch auf Gegendarstellung	152
b)	Anspruch der Drittbetroffenen	153
aa)	Kommunikation mit Dritten als Aufgabe des Bundesrechnungshofes	154
bb)	Anspruch aus § 28 VwVfG	154
cc)	Anspruch aus Art. 103 Abs. 1 GG	156
dd)	Anspruch aus Art. 103 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip	156
ee)	Anspruch aufgrund der Verfahrensrelevanz der Grundrechte	157
ff)	Vereinbarkeit mit der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	158
3.	Formulierung und Inhalt der Feststellungen	160
a)	Identifizierung und Kritik geprüfter Stellen	160
aa)	Stellen der unmittelbaren Staatsverwaltung	160
bb)	Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung	161
cc)	Grundrechtsberechtigte Prüfungsadressaten	162
b)	Identifizierung Drittbetroffener	163
c)	Inhaltliche Richtigkeit der Informationen	166
4.	Beschränkung des Adressatenkreises einer Information	167
5.	Folgen einer rechtswidrigen Veröffentlichung	167

C. Besondere Regelungen zum Schutz geheimhaltungsbedürftiger Daten .. 168

I.	Geheimhaltungsbedürftige staatliche Angelegenheiten	169
1.	Geheim zu haltende Ausgaben	170
2.	Prüfung der geheim zu haltenden Ausgaben	171
a)	Prüfung nach § 19 S. 1 Nr. 1 BRHG	172
b)	Prüfung nach § 19 S. 1 Nr. 2 BRHG	172
3.	Umgang mit den Prüfungsergebnissen	173
a)	Materieller Geheimschutz	173
b)	Adressaten der Prüfungsergebnisse	173
c)	Bemerkungen über geheim zu haltende Ausgaben	174
II.	Personenbezogene Daten	176
1.	Steuerdaten	177
a)	Steuergeheimnis aus § 30 AO	177
b)	Verletzungen des Steuergeheimnisses	178
c)	Befugtes Offenbaren im Sinne des § 30 Abs. 4 Nr. 1 AO	179
aa)	Dienende Funktion für das Rechnungsprüfungsverfahren	179
bb)	Erforderlichkeit der Veröffentlichung von Steuerdaten	180
2.	Sozialdaten	182
a)	Sozialgeheimnis aus § 35 Abs. 1 SGB I	182

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

4. Kapitel

Berichterstattung des Bundesrechnungshofes 207

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

1. Zweck der Bemerkungen	211
2. Gegenstand der Bemerkungen	213
3. Verfahren der Berichterstattung	215
4. Veröffentlichung gegenüber der Allgemeinheit	217
III. Sonderberichte im Sinne des § 99 BHO	218
1. Zweck und Gegenstand der Sonderberichte	218
2. Abgrenzung zur selbstständigen Beratung	220
3. Verfahren der Berichterstattung	220
IV. Beratung im Sinne des § 88 Abs. 2 BHO	221
1. Gegenstand und Adressaten der Beratungsberichte	222
2. Verfahren der Berichterstattung	223
3. Verhältnis zu anderen Formen der Berichterstattung	224
V. Ergebnisberichte	225

C. Allgemeines Recht des Bundesrechnungshofes zur Publikumsinfor- mation	226
I. Verfassungsgerichtliche Vorgaben bezüglich staatlicher Öffentlichkeits- arbeit	228
1. Legitimation und Funktion staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	228
2. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit . .	230
a) Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage	230
b) Beachtung der Kompetenzordnung	231
c) Gebot der Richtigkeit und Sachlichkeit	231
d) Gebot der Neutralität	233
e) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	233
3. Übertragbarkeit der Überlegungen auf den Bundesrechnungshof . .	233
II. Begründung des Rechts zur Publikumsinformation	235
1. Demokratieprinzip	236
2. Verfassungsrechtlicher Auftrag des Bundesrechnungshofes	238
3. Defizite der parlamentarischen Finanzkontrolle	239
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Rechts zur Publikumsinfor- mation	241
1. Vereinbarkeit mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie . . .	242
2. Vereinbarkeit mit dem Erfordernis demokratischer Legitimation staatlichen Handelns	244
3. Vereinbarkeit mit dem Prinzip des Gleichgewichts von Kontroll- und Entscheidungsmacht	246
4. Vereinbarkeit mit der Regelung des Art. 114 Abs. 2 GG	248
IV. Ausgestaltung des Rechts zur Publikumsinformation	249
1. Erfordernis einer Rechtsgrundlage	249
2. Zuständigkeit für die Unterrichtung der Öffentlichkeit	251
3. Verfahren der Unterrichtung der Öffentlichkeit	253
4. Gegenstände der Unterrichtung der Öffentlichkeit	255

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

5. Kapitel

Zugänglichkeit der Informationen des Bundesrechnungshofes nach dem IFG 261

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

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