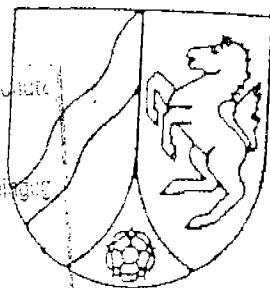


Der Landesverwaltungsgericht
und für das Recht am Aktienrecht

Am 28. Okt. 2005

Anlagen:
Wahrnehmung 101

A1



Verhandlung am 15. 09. 05

Termin 145

als Vorsitzende des Landesschieds
des Verwaltungsgerichts

VERWALTUNGSGERICHT MÜNSTER

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

1 K 1483/04

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des Herrn [REDACTED]

- Kläger -

- Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Dr. Baumeister und andere,
Piusallee 8, 48147 Münster, Az.: 628/04KG -

g e g e n

den Oberbürgermeister der Stadt Münster,
Klemensstraße 10, 48143 Münster, Az.: 3022 P 178/04,

- Beklagter -

w e g e n Zugangs zu Rechnungsprüfungsberichten

hat die 1. Kammer

auf Grund der mündlichen Verhandlung

vom 15. April 2005

durch

Präsidenten des Verwaltungsgerichts Koopmann,
Richter am Verwaltungsgericht Albers,

I - Ref

14

74 Fax

U, 2.5.05

Richter am Verwaltungsgericht Beckmann,
ehrenamtliche Richterin Albersmann,
ehrenamtliche Richterin Boge

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in dieser Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist Bürger der Stadt Münster. Er zahlt Abgaben an die Abfallwirtschaftsbetriebe der Stadt Münster. Mit der Klage erstrebt er Zugang zu Prüfberichten des Amtes für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision des Beklagten (Rechnungsprüfungsamt) über Gebührenberechnungen der Abfallwirtschaftsbetriebe.

Mit §§ 7 Abs. 2 Buchstabe i, 29 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Münster vom 8. März 1954; zuletzt geändert durch Beschluss vom 11. Dezember 2002, schloss der Rat die Öffentlichkeit seiner Sitzungen und der Sitzungen der Ausschüsse bei Angelegenheiten der Rechnungsprüfung mit Ausnahme des Schlussberichts und allgemeiner Grundsätze aus.

Das Rechnungsprüfungsamt führte im Jahr 2002 zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung 2002 durch den Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt 62 Prüfungen durch. Eine Prüfung betraf die Gebührenberechnungen der Abfallwirtschaftsbetriebe Münster für das Geschäftsjahr 2001. Die Abfallwirtschaftsbetriebe Münster wickeln ihre Geschäfte außerhalb des städtischen

inhalts als eigenbetriebsähnliche Einrichtung ab. Unter dem 26. November 2003 fertigte der Ausschuss einen Schlussbericht über die Prüfung der Jahresrechnung 2002 - allgemeiner Berichtsband -. Zu den Abfallwirtschaftsbetrieben enthält der allgemeine Berichtsband eine Aufstellung zu den Erträgen und den Aufwendungen des Jahres 2002 für die Bereiche „Straßenreinigung“ und „Abfall- und Wertstoffwirtschaft“. In der Anlage des Schlussberichts wies der Ausschuss darauf hin, dass das Rechnungsprüfungsamt im Jahr 2002 u. a. die Organisationseinheit „Abfallwirtschaftsbetriebe Münster“ zum Prüfungsbereich „Gebührenberechnungen 2001“ geprüft habe. Sonstige Angaben zu den - hier betroffenen - Prüfungen des Rechnungsprüfungsamts und dessen Ergebnissen enthält der allgemeine Berichtsband nicht. Im Übrigen wird wegen des Berichtsinhalts auf den Schlussbericht des Ausschusses über die Prüfung der Jahresrechnung - allgemeiner Berichtsband - Bezug genommen. Einen „gesonderten Berichtsband“ zu dem Schlussbericht fertigte der Ausschuss nicht. Er bewertete die Erstellung eines gesonderten Berichtsbands als nicht erforderlich, weil ihm, dem Ausschuss, Feststellungen mit vertraulichem Inhalt bzw. mit zu schützenden Daten in einzelnen, themen- bzw. organisationsbezogenen Berichten des Rechnungsprüfungsamts dargelegt worden seien. Am 10. Dezember 2003 beschloss der Rat der Stadt Münster die Jahresrechnung 2002; die Ratsmitglieder erteilten dem Oberbürgermeister die Entlastung.

Im Jahr 2003 führte das Rechnungsprüfungsamt 43 Prüfungen durch. Unter anderem prüfte es die Gebührenberechnungen der Abfallwirtschaftsbetriebe Münster für das Geschäftsjahr 2002. Unter dem 8. Juni 2004 fertigte der Ausschuss - aus den gleichen Gründen wie im Jahr zuvor - ausschließlich einen allgemeinen Berichtsband zum Schlussbericht über die Prüfung der Jahresrechnung 2003, auf dessen Inhalt ebenfalls Bezug genommen wird. Am 14. Juli 2004 beschloss der Rat der Stadt Münster die Jahresrechnung 2003; die Ratsmitglieder erteilten dem Oberbürgermeister die Entlastung.

Unter dem 7. April 2004 beantragte der Kläger bei dem Beklagten nach den Bestimmungen des Informationsfreiheitsgesetzes NRW (IFG NRW) und des



Landesabfallgesetzes NRW die Einsicht in die Berichte des Rechnungsprüfungsamts über die Prüfung der Gebührenberechnungen 2001 und 2002 der Abfallwirtschaftsbetriebe. Der Beklagte lehnte den Antrag mit Bescheid vom 15. April 2003 (richtig: 2004) ab. Den dagegen vom Kläger erhobenen Widerspruch wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 5. Mai 2004 zurück. Zur Begründung führte der Beklagte an, das IFG NRW sei auf die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamts nicht anwendbar. Das Rechnungsprüfungsamt übe keine Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW aus; es kontrolliere Verwaltungstätigkeit. § 101 Abs. 3 Gemeindeordnung in der vor dem 1. Januar 2005 geltenden Fassung - a. F. - schließe als vorrangige Spezialregelung den Informationsanspruch nach dem IFG NRW aus. Für eine Einsicht in die Prüfberichte lägen die Voraussetzungen des § 101 Abs. 3 Gemeindeordnung a. F. nicht vor. Die Prüfberichte seien nicht Teil des allgemeinen Berichtsbands zum Schlussbericht. Sie bedürften der vertraulichen Behandlung. Das Einsichtsrecht nach dem Landesabfallgesetz erstrecke sich nicht auf die Einsicht in Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamts.

Der Kläger hat rechtzeitig Klage erhoben.

Mit dem 1. Januar 2005 trat das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land NRW (NKFG NRW) in Kraft, mit dem u. a. die Vorschriften der Gemeindeordnung über die Haushaltswirtschaft einschließlich der Vorschriften zur Rechnungsprüfung geändert wurden.

Der Kläger trägt vor,

er habe nach § 4 IFG NRW Anspruch auf Zugang zu den Prüfberichten des Rechnungsprüfungsamts.

Das Informationsrecht sei nicht durch § 2 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW ausgeschlossen. Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter seien in der Vorschrift nicht

annt. Sie übten Verwaltungstätigkeit aus. Eine analoge Anwendung der Vorschrift auf die Tätigkeit der kommunalen Rechnungsprüfungsämter scheide aus. Es bestehe keine planwidrige Regelungslücke.

Das Informationsrecht sei nicht durch § 101 Abs. 3 der Gemeindeordnung in der bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Fassung ausgeschlossen. Das IFG NRW habe infolge der „lex-posterior-Regel“ gegenüber § 101 Abs. 3 Gemeindeordnung a. F. Anwendungsvorrang. Auch stehe die Vorschrift einer Einsicht in die Prüfberichte nicht entgegen, weil das nach § 101 Abs. 3 der Gemeindeordnung a. F. gegebene Einsichtsrecht in den allgemeinen Berichtsband des Schlussberichts nicht die Einsicht in die Prüfberichte beschränke. Der Wortlaut des Satzes 2 der Vorschrift über das Einsichtsrecht der Einwohner und Abgabepflichtigen in den allgemeinen Berichtsband enthalte nicht das einschränkende Wort „nur“. § 4 Abs. 2 IFG NRW schränke die Anwendbarkeit des Gesetzes nicht ein, „wenn“ eine andere Rechtsvorschrift bestehe; die Einschränkung des Anwendungsbereichs bestehe nur, „soweit“ andere Vorschriften entgegenstehen. Eine Entscheidung zur Vertraulichkeit von Berichtsteilen nach § 101 Abs. 3 Sätze 3 und 4 Gemeindeordnung a. F. habe der Ausschuss nicht getroffen, wenn er keinen gesonderten Berichtsband zum Schlussbericht gefertigt habe.

Der Zugang zu den Unterlagen sei weiterhin nicht durch § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW ausgeschlossen. Die Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamts seien keine Protokolle. § 7 IFG NRW differenziere in den Absätzen 1 und 3 zwischen Protokollen und anderen Unterlagen. Die Unterscheidung nach Vorbereitung und Ergebnis der Entscheidung sei vom Gesetzgeber gewollt; sie gewährleiste effektiv den Zweck der Informationsfreiheit. Ungeachtet dessen habe der Rat nach dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes NRW nicht erneut über die Geschäftsordnung entschieden.

Der Anspruch bestehe daneben aus § 9 Abs. 6 Landesabfallgesetz.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung seines Bescheids vom 15. April 2004 und seines Widerspruchsbescheids vom 5. Mai 2004 zu verpflichten, dem Kläger

- in den Prüfbericht des Amtes für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision des Beklagten aus 2002 zum Prüfungsbereich „Gebührenberechnungen 2001“ der Organisationseinheit „Abfallwirtschaftsbetriebe Münster“ und
- in den Prüfbericht des Amtes für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision des Beklagten aus 2003 zum Prüfungsbereich „Gebührenberechnungen 2002“ der Organisationseinheit „Abfallwirtschaftsbetriebe Münster“

Einsicht zu gewähren.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er trägt vor,

aus § 2 Abs. 2 IFG NRW könne nicht abgeleitet werden, dass der Beklagte zur Information über Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes verpflichtet sei. § 2 Abs. 2 S. 2 IFG NRW sei auf das gemeindliche Rechnungsprüfungsamt zumindest entsprechend anzuwenden. Wenn die Formulierung des Gesetzestextes nicht schon durch die Wirkungen der §§ 4 Abs. 2 IFG NRW, 101 Abs. 3 Gemeindeordnung a. F. mitbestimmt sei, sei es ein Versähen, dass der Gesetzestext ausschließlich die Rechnungsprüfung der Verwaltung des Landes NRW erwähne. Das Informationsfreiheitsgesetz bezwecke, dass Entscheidungen der Verwaltung für die betroffene Bürgerschaft durchsichtiger und nachvollziehbarer würden. Bei der Rechnungsprüfung sei dieser Zweck nicht betroffen, weil mit ihr kein nach außen gerichtetes Handeln der Behörde verbunden sei, welches der Transparenz und Akzeptanz der Öffentlichkeit bedürfe. Bei der Rechnungsprü-

Es handele es sich um eine Selbstkontrolle der Verwaltung. Der Gesetzgeber wolle mit § 2 Abs. 2 S. 2 IFG NRW die Rechnungsprüfung nicht der öffentlichen Transparenz aussetzen, weil sie unabhängig sei. Nicht nur die staatliche, sondern auch die kommunale Rechnungsprüfung erfolge durch von Weisungen des Oberbürgermeisters weitgehend unabhängige Bedienstete (§ 104 Gemeindeordnung a. F./n. F.).

Einem Informationsanspruch stehe gem. §§ 4 Abs. 2 IFG NRW, 48 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung, 7 Abs. 2 Buchstabe i der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Münster die Regelung entgegen, dass die Rats- und Ausschusssitzungen nicht öffentlich seien. Wenn die Angelegenheiten der Rechnungsprüfung in den Gremien nicht öffentlich beraten würden, könne - erst recht - keine Einsicht in die Unterlagen gewährt werden. Die Geschäftsordnungsregelung sei rechtmäßig. Der Rat verfolge das legitime Ziel, die Kontrolle des Finanzgebarens des Beklagten nicht in das Licht der Öffentlichkeit zu stellen, um die rückhaltlose Identifizierung von Missständen sicherzustellen, indem Verantwortliche nicht bloßgestellt werden. Ihm, dem Beklagten, stehe nicht zu, für den Einzelfall konkrete materielle Gründe zu benennen, die nach der Wertung des Rats die vertrauliche Behandlung der Informationen der Rechnungsprüfung rechtfertigten. Er sei an die vom Rat beschlossene Geheimhaltung gebunden.

Ein Informationsanspruch sei weiterhin durch §§ 4 Abs. 2 IFG NRW, 101 Abs. 3 Gemeindeordnung a. F. ausgeschlossen. Danach sei „nur“ der allgemeine Berichtsteil des Schlussberichts öffentlich. Die Vorschrift bestimme, dass nur der vom Ausschuss freigegebene Teil des Schlussberichts eingesehen werden könne. Welche Berichtsteile vertraulich zu behandeln seien, habe gem. § 101 Abs. 3 S. 4 Gemeindeordnung a. F. nicht der Beklagte oder das Rechnungsprüfungsamt, sondern der Ausschuss zu entscheiden. Der Ausschuss habe (auch) mit dem jeweiligen Schlussbericht entschieden, dass die in seiner Anlage 1 aufgeführten Prüfberichte integraler Bestandteil der Schlussberichte seien und wegen ihres vertraulichen Inhalts nicht veröffentlicht werden. Die im Verlauf des Jahres erstellten vertraulichen Berichte seien in ihrer Gesamtheit der gesonderte Teil des Schlussberichts im Sinne des § 101 Abs. 3 S. 1 Gemeindeordnung

a. F.. Die Entscheidung sei rechtmäßig. Dass der Ausschuss über die Rechnungsprüfungen keine zweigeteilten Schlussberichte herausgebe, stehe nicht entgegen. Der Gesetzgeber habe nicht verboten, die vertraulich zu behandelnden Prüfungsergebnisse auf mehrere, im Verlaufe des Jahres erstellte Berichte zu verteilen. Im Übrigen stehe dem Ausschuss als demokratisch legitimiertem Kollegialorgan ein - gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer - Beurteilungsspielraum zu, dessen Grenzen nicht überschritten seien. Die Entscheidung über die Vertraulichkeit der Berichtsteile sei von einer politischen Bewertung abhängig. Die vertrauliche Behandlung sämtlicher, im Verlauf des Jahres erfolgenden Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes beruhe (ebenso wie die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen zur Rechnungsprüfung) auf der Erwägung, dass nur so eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Rat, Verwaltung und Rechnungsprüfung gewährleistet werden könne. Die Erwägung sei sachgerecht. Die Rechnungsprüfung erstrecke sich auf von subjektiven Einschätzungen beeinflusste Bewertungen des Beklagten. Die Prüfung eines solchen Prozesses könne sowohl in Bezug auf die Prüfer als auch die Geprüften nicht fruchtbringend ablaufen, wenn Berichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamts seien keine Informationen im Sinne der §§ 9 Abs. 6 Landesabfallgesetz, 36 d Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Die Informationspflicht nach § 9 Abs. 6 Landesabfallgesetz beschränke sich auf solche Informationen, die der Entsorgungsträger der zuständigen Behörde zur Verfügung gestellt habe. Mangels Anforderung der zuständigen Behörde sei bisher aber keine Kostenübersicht nach § 36 d Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz erstellt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der Verwaltungsvorgänge des Beklagten ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I. Die zulässige Klage hat keinen Erfolg.

Der Bescheid des Beklagten vom 15. April 2004 und sein Widerspruchsbescheid vom 5. Mai 2004 sind rechtmäßig. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Zugang zu den Prüfberichten des Amtes für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision des Beklagten (Rechnungsprüfungsamt) zu den Gebührenberechnungen 2001 und 2002 der Abfallwirtschaftsbetriebe der Stadt.

1. Aus § 4 Abs. 1 Informationsfreiheitsgesetz NRW - IFG NRW - vom 27. November 2001 (GV. NRW. S. 806 / SGV. NRW 2010) besteht kein dahingehender Anspruch des Klägers, weil der Zugang zu den Prüfberichten des Rechnungsprüfungsamtes in entsprechender Anwendung des § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG NRW ausgeschlossen ist.

a) Der Zugang zu den Prüfberichten des Rechnungsprüfungsamts ist nicht schon infolge einer unmittelbaren Anwendung des § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW ausgeschlossen.

Ein Antrag auf Informationszugang für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratungen ist abzulehnen (§ 7 Abs. 1 IFG NRW). Informationen, die danach vorenthalten worden sind, sind nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen (§ 7 Abs. 3 S. 1 IFG NRW). Für Protokolle vertraulichen Inhalts gilt dies nach Satz 2 des § 7 Abs. 3 IFG NRW jedoch nur für die Ergebnisse. Zu dem sonstigen Inhalt der Protokolle ist der Zugang damit ausgeschlossen.

Nach den Entscheidungen des Rats der Stadt Münster vom 10. Dezember 2003 und 14. Juli 2004 zur Jahresrechnung und Entlastung des Oberbürgermeisters sind die Verfahren der örtlichen Rechnungsprüfung - jedenfalls - abgeschlossen. Der den Informationszugang über den Verfahrenseabschluss hinaus sperrende § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW stellt allein auf Protokolle ab. Die Prüfberichte

des Rechnungsprüfungsamts sind keine Protokolle. Eine weiter gehende Auslegung der Vorschrift scheidet angesichts des Wortlauts der Absätze 1 und des § 7 IFG NRW aus, der die Auslegungsgrenze bestimmt.

Auf § 7 Abs. 3 S. 2 li
angewollte und damit
Eine nt.

b) Gleichwohl ist der Zugang zu den Prüfberichten ausgeschlossen, weil § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG NRW über seinen Wortlaut hinaus nach Auffassung der Kammer auf protokollnahe Unterlagen vertraulichen Inhalts entsprechend anzuwenden ist und die Berichte des Rechnungsprüfungsamts derartige Urkunden darstellen.

aa) Die richterliche Rechtsfortbildung im Wege der Analogie gehört zu den anerkannten Aufgaben und Befugnissen der Gerichte.

Vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - 7 C 14.04 -, JURIS, Rn. 18

Sie darf zwar das Ergebnis einer gesetzgeberischen Abwägung nicht überspielen. Hat der Gesetzgeber eine eindeutige Entscheidung getroffen, darf das Gericht diese nicht auf Grund eigener rechtspolitischer Vorstellungen verändern und durch eine judikative Lösung ersetzen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1978 - 1 BvR 64/74 -, BVerfGE 49 S. 304, 318; Beschluss vom 14. Januar 1986 - 1 BvR 209,221/79 -, BVerfGE 71 S. 354, 362; BVerwG, Urteile vom 14. März 1974 - 2 C 33.72 -, BVerwGE 45 S. 85, 90, vom 14. März 1997 - 8 C 22.96 - Buchholz 448.0 § 11 WPflG Nr. 40 S. 5; und vom 27. Oktober 2004 - 6 C 30.03 -, JURIS, Rn. 19.

Diese Anforderungen bilden aber kein Verbot der Rechtsfortbildung, sondern ihre inhaltliche Grenze.

Ein für das hier betroffene Informationsfreiheitsrecht abweichendes spezielles Analogieverbot ist nicht ersichtlich. Auch wenn eine analoge Anwendung des § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW den Umfang des Anspruchs aus § 4 Abs. 1 IFG NRW einschränkt, liegt kein Fall einer Eingriffsverwaltung vor, der zu einem Analogieverbot führen könnte.

Vgl. dazu BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. August 1986 - 2 BvR 2088/83 -, NJW 1986 S. 3146; OVG NRW, Urteil vom 17. März 2004 - 1 A 551/02 - mit weiteren Nachweisen.

§ 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW beinhaltet eine vom Gesetzgeber nicht gesehene, ungewollte und damit planwidrige Regelungslücke.

Eine planwidrige Lücke in einem Regelungswerk besteht dann, wenn eine nach dem Regelungszusammenhang oder dem Gesamtzusammenhang des Regelungswerkes zu erwartende Regelung fehlt.

Zu den Voraussetzungen einer im Wege der Analogie zu schließenden Regelungslücke vgl. BGH, Urteil vom 13. November 2001 - X ZR 134/00 -, BGHZ 149 S. 165, 174; Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. 1983, S. 360.

Die nicht geregelte Fallgestaltung muss den gesetzlich bestimmten Fällen vergleichbar und es muss anzunehmen sein, dass sie vom Gesetzgeber bei entsprechender Kenntnis in die Regelung einbezogen worden wäre. Davon ist insbesondere dann auszugehen, wenn zwischen der geregelten und der nicht geregelten Sachverhaltskonstellation keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können; denn unter diesen Umständen wäre eine Verletzung des Gleichheitssatzes indiziert, deren Vermeidung Zweck einer entsprechenden Anwendung des Gesetzes sein kann.

BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - 7 C 14.04 -, JURIS, Rn. 20

Bei Anwendung dieser Vorgaben ist nach Auffassung der Kammer für protokollnahe Unterlagen, die auf den in Protokollen niedergelegten Beratungsinhalt rückschließen lassen, eine Regelung zur Vertraulichkeit zu erwarten, indes in dem Gesetz nicht enthalten.

Die ungewollte Regelungslücke gründet in dem Umstand, dass der Gesetzgeber im Rahmen des § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG NRW die Vertraulichkeit schützen wollte. Wegen der Frage, ob wegen der Vertraulichkeit des Protokollinhalts eine Regelungslücke besteht, ist nicht allein auf den mit § 1 IFG NRW formulierten Gesetzeszweck, sondern maßgeblich auf das vom Gesetzgeber mit § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW verfolgte Ziel abzustellen.

Der Gesetzgeber hat mit dem Informationsfreiheitsgesetz NRW nicht allein Informationen zugänglich machen wollen. Vielmehr hat er zwischen dem Interesse an Öffentlichkeit und dem gegenläufigen Vertraulichkeitsinteresse eine abwägende, teils der Öffentlichkeit und teils der Vertraulichkeit Vorrang gebende Entscheidung getroffen. Die Informationsfreiheit kann und soll nicht unbegrenzt gelten. Sie wird nicht nur durch Gegenansprüche Betroffener begrenzt. Sie ist auch Beschränkungen wegen öffentlicher Interessen ausgesetzt.

Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 12. Juni 2001, LT-Drucksache 13/1311, S. 9, 12.

§ 1 IFG NRW steht nicht entgegen. Die Vorschrift bestimmt als Zweck des Gesetzes nicht allein und umfassend, den freien Zugang zu Informationen zu gewährleisten. Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes NRW ist weiterhin, die Voraussetzungen des Zugangs und damit die Begrenzungen der Informationsfreiheit festzulegen. § 1 IFG NRW intendiert daher nicht einen von jeder Voraussetzung losgelösten freien Informationszugang. Vielmehr soll er nach dem Gesamtzusammenhang der Vorschriften von der Voraussetzung gelöst werden, dass mit der begehrten Information individuelle Rechte gegenüber dem Staat gewahrt werden können. Ein im Einzelfall festzustellendes berechtigtes Interesse ist nicht mehr erforderlich. Der Informationsanspruch ist daher insoweit "umfassend", als er von anderen Verfahren unabhängig ist.

Der den Zugang zu Informationen begrenzende Schutzzweck des § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW ist nicht allein mit der dort umschriebenen Anforderung gewährleistet. Der vom Gesetzgeber geschützte vertrauliche Inhalt von Protokollen kann auch Unterlagen entnommen werden, die derart protokollnah sind, dass sie wesentliche Aspekte des Beratungsinhalts wieder geben. Bei einer Beschränkung der Vertraulichkeit auf Protokolle verfehlt die Vorschrift ihren Zweck und ging ins Leere.

Gründe für eine Beschränkung der Vertraulichkeit auf die Protokolle selbst sind auch den Gesetzesmaterialien nicht zu entnehmen. Zu § 7 Abs. 3 S. 2 IFG

wird dort allein angeführt, dass ein verschärfter Schutz für die Protokolle vertraulicher Beratungen gelte, die dauerhaft dem öffentlichen Zugriff entzogen werden.

Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 12. Juni 2001, LT-Drucksache 13/1311, S. 13; ebenfalls für die Feststellung einer Gesetzeslücke auf die Gesetzesmaterialien zurückgreifend BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - 7 C 14.04 -, JURIS Rn. 22.

Solche Gründe sind auch nicht aus den Vorschriften über die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen wie z. B. aus § 48 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung NRW ersichtlich. § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW bewirkt gesetzestechnisch die Verknüpfung der Regelungen des IFG NRW mit den außerhalb dieses Gesetzes bestehenden gesetzlichen Tatbeständen zur Nichtöffentlichkeit von Sitzungen, über deren Verlauf Niederschriften zu fertigen sind (vgl. z. B. §§ 52 Abs. 1, 58 Abs. 7 Gemeindeordnung NRW) oder gefertigt werden. Wenn der Gesetzgeber mit den Vorschriften zu Rats-, Ausschuss- oder sonstigen Gremiensitzungen die Nichtöffentlichkeit der Beratungen ermöglicht, muss davon ausgegangen werden, dass er auch dort eine dauerhafte Vertraulichkeit ermöglichen will. Die Gründe, die nach anderen Gesetzen als dem IFG NRW eine Nichtöffentlichkeit von Gremiensitzungen ermöglichen sollen, sind nicht immer nur vorübergehender Natur.

Der Wortlaut von § 7 Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 IFG NRW steht der Feststellung einer Regelungslücke nicht entgegen. Die entsprechende Anwendung einer Vorschrift setzt naturgemäß voraus, dass sie über den unmittelbaren Anwendungsbereich hinausgeht. Die Analogie scheitert deshalb nicht an der Grenze des Wortsinns.

7 Abs. 2 Buchsta
bestimmen, dass die
die hier nicht betr
werden

cc) Besteht die Regelungslücke, ist sie offenbar durch die entsprechende Anwendung des § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG NRW zu schließen.

Die Schließung einer planwidrigen Lücke im Wege der Analogie setzt voraus, dass das Gesetz für einen dem nicht geregelten Sachverhalt ähnlichen Tatbestand eine Regelung enthält, die auf den nicht geregelten Sachverhalt übertragen werden kann, weil beide Tatbestände in den für die gesetzliche Bewertung maßgeblichen Hinsichten gleich zu beurteilen sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 1995 - 3 C 11.94 -, NVwZ-RR 1996 S. 393, 395 f.; weitergehend BGH, Urteil vom 13. März 2003 - I ZR 290/00 -, NJW 2003 S. 1932, 1933 wonach angenommen werden können muss, der Gesetzgeber wäre bei einer Interessenabwägung, bei der er sich von den gleichen Grundsätzen hätte leiten lassen wie bei dem Erlass der herangezogenen Gesetzesvorschrift, zu dem gleichen Abwägungsergebnis gekommen.

Wenn der Gesetzgeber des Informationsfreiheitsgesetzes NRW nach Abschluss des Entscheidungsbildungsprozesses weiterhin die Vertraulichkeit des Beratungsinhalts schützen will, andere Unterlagen als Protokolle den geschützten Beratungsinhalt aber wiedergeben können, kann eine an den Zwecksetzungen und Interessenbewertungen des Gesetzgebers orientierte Rechtsfortbildung nur mit der entsprechenden Anwendung der Schutzvorschrift erfolgen. Diese Bewertung folgt auch aus der Verknüpfung des Informationsfreiheitsgesetzes durch § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW mit den gesetzlichen Tatbeständen zur Nichtöffentlichkeit von Sitzungen, über deren Verlauf Niederschriften zu fertigen sind (vgl. z. B. §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 7 Gemeindeordnung NRW).

dd) Bei entsprechender Anwendung des § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW liegen die Tatbestandsvoraussetzungen vor. Die hier betroffenen Berichte des Rechnungsprüfungsamtes, zu denen der Kläger Zugang begehrt, sind protokollnahe Unterlagen, die auf Dauer vertraulich zu behandeln sind.

α) Die Rechnungsprüfung der Stadt Münster ist vertraulich zu behandeln.

entsprechend
57

Abs. 2 Buchstabe i, 29 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Münster bestimmen, dass die Angelegenheiten der Rechnungsprüfung - bei Ausnahmen, die hier nicht betroffen sind - nicht öffentlich und damit vertraulich behandelt werden. Die Regelung der Geschäftsordnung ist nicht rechtmäßig. Sie beruht auf § 48 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung NRW.

Für die Gemeindeebene hat sich der Gesetzgeber zwar für den Regelfall bewusst und ausdrücklich dazu entschieden, den Öffentlichkeitsgrundsatz auf die Ausschüsse des Rates zu erstrecken, auch wenn Ausschüssen in der Regel die vorrangige Funktion zukommt, fachliche Hilfe für die Ratstätigkeit und damit allein Vorarbeit zu leisten. Die für das Repräsentationsorgan Rat aus dem Demokratieprinzip entwickelten Grundsätze gelten zwingend und mit unverändertem Inhalt für die Ausschüsse. Die gesetzlichen Organisationsbestimmungen der Gemeindeordnung zur Sitzungsöffentlichkeit stehen in enger Verbindung zum Demokratiegebot des Grundgesetzes. Demokratische Legitimation, demokratische Kontrolle und demokratische Partizipation lassen sich nur bei parlamentarischer Öffentlichkeit verwirklichen. Diesen Gesichtspunkten hat der Gesetzgeber Vorrang eingeräumt gegenüber dem Interesse, die Vorarbeit von dem mit einer Öffentlichkeit evtl. verbundenen Druck von Interessengruppen und/oder Medien zu befreien, um im Ausschuss selbst eine sachbezogene und ruhige Diskussion zu gewährleisten, die auch die Äußerung noch unausgereifter Gedanken ermöglichen kann.

Vgl. zu § 33 GO NRW a. F. OVG NRW, Urteil vom 19. Dezember 1978 - 15 A 1031/77 -, OVG 35 S. 8 ff. = StädteT 1979 S. 528

Die angeführte Interessenwertung des Gesetzgebers gilt aber ausschließlich für den Regelfall; mit § 48 Abs. 2 S. 2 Gemeindeordnung NRW sind Ausnahmen gesetzlich ausdrücklich zugelassen, die die Anordnung der Nichtöffentlichkeit rechtfertigen.

Nach überkommener Auffassung kommen Angelegenheiten der Rechnungsprüfung für einen generellen Ausschluss der Öffentlichkeit in Betracht.

Rehn/Cronauge/von Lennep, Gemeindeordnung NW, Stand. Oktober 2004,
§ 48 Anm. V. 2 f. (§ 11); Held/Becker u. a., Kommunalverfassungsrecht
Nordrhein - Westfalen, Stand März 2005, § 48 GO, Anm. 13 g) unter Hinweis
auf VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15. Dezember 1982, VR 1983 S. 393

Organisationsstruktur
deshalb - im Gegen-
stand der Information der R
geregelt

Die Rechnungsprüfung hat einen derart anderen Charakter als die "primäre" Verwaltungstätigkeit einer Gemeinde, dass die vom Beklagten geltend gemachten Interessen die Nichtöffentlichkeit rechtfertigen. Sie ist nicht unmittelbar auf die Bürger und Einwohner der Gemeinde ausgerichtet. Sie erstreckt sich nicht auf Entscheidungen, die das jeweilige Gemeinwesen gestalten sollen.

Die Rechnungsprüfung beinhaltet eine interne Untersuchung. Mit der Rechnungsprüfung wird untersucht, ob der Haushaltsplan eingehalten ist, die Rechnungsbeträge vorschriftsmäßig begründet und belegt sind, nach den geltenden Vorschriften verfahren wurde und die Vorschriften über Verwaltung und Nachweis des Vermögens und der Schulden eingehalten wurden (§ 101 Abs. 1 S. 1 Gemeindeordnung NRW a. F.). Bei Anwendung des neuen kommunalen Finanzmanagements erstreckt sich die Untersuchung darauf, ob der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ergibt. Die Prüfung des Jahresabschlusses orientiert sich daran, ob die gesetzlichen Vorschriften und die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind. In die Prüfung sind Buchführung, Inventur, Inventar und eine Übersicht über örtlich festgelegte Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände einzubeziehen. Der Lagebericht ist darauf zu prüfen, ob er mit dem Jahresabschluss in Einklang steht und ob seine sonstigen Angaben nicht eine falsche Vorstellung von der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde erwecken (§ 101 Abs. 1 Gemeindeordnung n. F.).

Die interne Untersuchung der Jahresrechnung ist gleichzeitig nach der Gemeindeordnung besonders organisiert, um sie von sachwidrigen Rücksichtnahmen frei zu halten. Die von der Gemeindeordnung vorgegebene

Organisationsstruktur ist auf eine besondere Vertraulichkeit angelegt und deshalb - im Gegenzug - mit besonderen Sicherungen versehen. Selbst die Information der Ratsmitglieder ist nicht unmittelbar, sondern besonders geregelt. Ist die Information der Ratsmitglieder besonders geregelt, muss dies erst recht für Dritte gelten.

Die Rechnungsprüfung erfolgt schon nicht durch die Gesamtheit der Ratsmitglieder, sondern ist auf einen Teil des Ratsmitglieder delegiert, nämlich auf die Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses. Nach § 101 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW ist für die Rechnungsprüfung der Ausschuss zuständig. Der Ausschuss prüft und entscheidet selbst. Anders als andere Ausschüsse bereitet der Rechnungsprüfungsausschuss also die Angelegenheit Rechnungsprüfung nicht nur vor. Der Rat entscheidet nicht über das Rechnungsprüfungsergebnis; er beschließt über die - vom Ausschuss geprüfte - Jahresrechnung (§ 94 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW a. F. / § 96 Abs. 1 Gemeindeordnung n. F.). Der Rat wird durch den Ausschuss über die Rechnungsprüfung mit dem Schlussbericht - allgemeiner und gesonderter Berichtsband - bzw. Prüfbericht informiert (§ 101 Abs. 3 Gemeindeordnung a. F. / § 101 Abs. 1 S. 5, Abs. 2 Gemeindeordnung n. F.). Wegen des Inhalts der Jahresrechnung kann die Informationsmöglichkeit selbst für Ratsmitglieder auf eine Einsicht in die Jahresrechnung beschränkt werden; den Ratsmitgliedern muss nicht zwingend eine Abschrift der Jahresrechnung ausgehändigt werden.

Rehn/Cronauge/von Lennep, Gemeindeordnung NW, Stand: Oktober 2004,
§ 94 Anm. II. 1. (S. 2)

Gleichzeitig ist das Verfahren derart gestaltet, dass die örtliche Rechnungsprüfung von dem Rechnungsprüfungsamt und damit von sachlich unabhängigen Prüferinnen und Prüfern vorbereitet wird (§ 103 Abs. 1 Nr. 1 Gemeindeordnung NRW), die auch nicht dem Ausschuss, sondern dem Rat unmittelbar verantwortlich sind (§ 104 Abs. 1 S. 1 Gemeindeordnung NRW).

Vor diesem Hintergrund ist die Verfahrensweise der Stadt Münster nicht zu beanstanden, um der Funktionsfähigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung willen

die Vertraulichkeit der Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses erhalten.

Der Einwand des Klägers, der Rat habe nach Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes NRW und damit nicht unter Mitberücksichtigung der Vorschriften des IFG NRW über §§ 7 Abs. 2 Buchstabe i, 29 der Geschäftsordnung befunden, trifft nicht zu. Das Informationsfreiheitsgesetz trat am 1. Januar 2002 in Kraft (§ 15 IFG NRW). Der Rat hat am 20. März und 11. Dezember 2002 über Änderungen der Geschäftsordnung entschieden. Wenn die Änderungen auch nicht die §§ 7 Abs. 2 Buchstabe i, 29 der Geschäftsordnung betrafen, hat er gleichwohl mit den nach Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes erfolgten Beschlüssen deutlich gemacht, die §§ 7 Abs. 2 Buchstabe i, 29 der Geschäftsordnung aufrechtzuerhalten.

β) Die Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamts sind derart protokollnahe Unterlagen, dass aus ihnen auf die Beratungen des Ausschusses geschlossen werden kann.

Die Prüfberichte sind unmittelbare Grundlage der Arbeit des Ausschusses. Die Inhalte der Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamts und der Protokolle des Rechnungsprüfungsausschusses sind gleichgerichtet, weil beide identische Aufgaben haben. Der Rechnungsprüfungsausschuss ist zwingend auf eine umfassende Vorbereitung durch das Rechnungsprüfungsamt angewiesen. Wie der Ausschuss hat das Rechnungsprüfungsamt (auch) die Aufgabe, die Rechnung zu prüfen. Aufgrund der in § 103 Abs. 1 Nr. 1 Gemeindeordnung a. F. enthaltenen - umfassenden - Verweisung auf § 101 Gemeindeordnung a. F. ist der Arbeitsauftrag des Rechnungsprüfungsamts insoweit identisch mit dem Prüfauftrag des Ausschusses. Auch § 103 Abs. 1 Gemeindeordnung n. F. überträgt dem Rechnungsprüfungsamt eine mit dem Aufgabenbereich des Ausschusses umfassend korrespondierende Aufgabe.

27. Aus § 9 Abs. 6 des Landesabfallgesetzes folgt ebenfalls kein Anspruch des Klägers gegenüber dem Beklagten auf Einsicht in die Prüfprotokolle des Rechnungsprüfungsamtes.

Nach § 9 Abs. 6 S. 1 des Landesabfallgesetzes vom 21. Juni 1968 (GV. NRW. 1968 S. 250 / SGV. NRW 74), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes v. 16. November 2004 (GV. NRW. S. 644), kann derjenige, der an einen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Abfallentsorgung Gebühren auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 Landesabfallgesetz oder privatrechtliche Entgelte im Sinne von § 36 d Abs. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) zu entrichten hat, bei dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Informationen einsehen, die der Entsorgungsträger der zuständigen Behörde nach § 36 d Abs. 3 KrW-/AbfG zur Verfügung gestellt hat. Nach § 36 d Abs. 3 KrW-/AbfG haben Betreiber im Sinne der Vorschrift und öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die in der Vorschrift umschriebenen Kosten zu erfassen und der zuständigen Behörde eine Übersicht über die Kosten und die erhobenen Entgelte, öffentliche Abgaben und Auslagen zur Verfügung zu stellen.

Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben. Nach den unwidersprochen gebliebenen Angaben des Beklagten hat dieser der zuständigen Behörde nach § 36 d Abs. 2 KrW-/AbfG keine Informationen zur Verfügung gestellt. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass der Beklagte der zuständigen Behörde nach § 36 d Abs. 3 KrW-/AbfG die Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes zur Verfügung gestellt hat.

Wenn - wie der Kläger behauptet - die Abfallwirtschaftsbetriebe dem Rechnungsprüfungsamt im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb der Deponie stehende Kostenaufstellungen zur Verfügung gestellt haben sollten, wären die Aufstellungen keine Informationen im Sinne des § 9 Abs. 6 Landesabfallgesetz. Die Aufstellungen wären dem Rechnungsprüfungsamt nicht nach § 36 d Abs. 3 KrW-/AbfG, sondern nach den §§ 101 ff. Gemeindeordnung NRW zur Verfügung gestellt.

Ungeachtet dessen sind Kostenaufstellungen der Abfallwirtschaftsbetriebe nicht Gegenstand der Klageanträge. Die Klageanträge sind auf den Zugang zu Prüfberichten des Rechnungsprüfungsamts gerichtet.

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 706 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Zulassung der Berufung beruht auf § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Die Auslegung und Fortentwicklung des § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW hat rechtsgrundsätzliche Bedeutung.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung bei dem Verwaltungsgericht, Piusallee 38, 48147 Münster (Postanschrift: Postfach 8048, 48043 Münster) Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen eingelegt werden. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidii Kirchplatz 5, 48143 Münster (Postanschrift: Postfach 6309, 48033 Münster) einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Berufung. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.