

Oberverwaltungsgericht NRW, 8 A 4282/02

Datum: 12.06.2003
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 8. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 8 A 4282/02

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Düsseldorf, 3 K 3073/02

Tenor: Das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 27. August 2002 wird auf die Berufung des Klägers geändert. Der Beklagte wird verurteilt, dem Kläger Einsicht in den Bericht der Rechnungsprüfungsstelle vom Oktober 2001 zu gewähren.

Die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen trägt der Beklagte.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:	1
Der Kläger ist Mitglied der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer E. -X. -L. zu E. (im folgenden: IHK). Er wurde bei der Wahl im Oktober/November 2001 zum ordentlichen Mitglied der Vollversammlung der IHK für die am 1. Januar 2002 beginnende Wahlperiode gewählt.	2
In der Sitzung der Vollversammlung am 11. Dezember 2001 erstatteten die beiden gewählten Rechnungsprüfer im Rahmen der Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2000 und Entlastung von Präsidium und Hauptgeschäftsführer ihren Bericht über die Prüfung der Haushaltsrechnung 2000. Ihrer Kassenprüfung lag der Bericht der Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern vom 15. Oktober 2001 über die regelmäßig stattfindende außerordentliche (unvermutete) Kassenprüfung zum 1. Oktober 2001 zugrunde.	3
Mit Schreiben vom 12. Dezember 2001, 9. Januar 2002 und 31. Januar 2002 bat der Kläger den Beklagten um Übersendung des "Berichtes der Sonderprüfungsstelle der Industrie- und Handelskammern", weil er sich als Mitglied der Vollversammlung davon überzeugen wolle, dass die zahlreichen	4

Behauptungen von dort angeblich protokollierten Unregelmäßigkeiten des Hauptgeschäftsführers der IHK bezüglich der Stiftung X. M. Museum unzutreffend seien.

Den Antrag lehnte der Beklagte mit Schreiben vom 20. Dezember 2001 und 12. Februar 2002 mit der Begründung ab, der Bericht der Rechnungsprüfungsstelle sei vertraulich und nicht zur Bekanntgabe an Außenstehende bestimmt. Der Prüfungsbericht sei nach § 53 Abs. 3 der Haushalts-, Kassen- und Rechnungslegungsordnung (HKRO) in vier Ausfertigungen zu erstellen und neben einem eigenen Exemplar nur dem Präsidenten, dem Hauptgeschäftsführer und dem Ministerium als Aufsichtsbehörde zu übermitteln. Die Einsicht des Berichtes durch den Präsidenten und die Prüfung durch die ehrenamtlichen, von der Vollversammlung legitimierten Rechnungsprüfer gewährleisteten hinreichend die Kontrolle von etwaigen Unregelmäßigkeiten. Vor der Entscheidung über die Entlastung werde der Vollversammlung umfassend berichtet; deren Mitglieder könnten auch Fragen zum Bericht stellen. Im übrigen sei im Bericht der Rechnungsprüfungsstelle ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk protokolliert.

5

Hiergegen legte der Kläger unter dem 25. April 2001 Widerspruch ein, mit dem er sich auf einen Anspruch auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen amtlichen Informationen nach dem Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) berief.

6

Mit Widerspruchsbescheid vom 5. Juli 2001 wies der Beklagte den Widerspruch zurück. Zur Begründung führte er aus, das Informationsfreiheitsgesetz sei nicht auf Industrie- und Handelskammern anwendbar, weil dem Landesgesetzgeber dafür die Rechtsetzungskompetenz fehle. Dieser könne zwar nach §§ 1 Abs. 4, 12 IHKG weitere Regelungen treffen bzw. den Industrie- und Handelskammern Aufgaben übertragen; dabei handele es sich aber um Aufgaben, die sich für die Selbstverwaltung eignen und mit der Wirtschaftsförderung zusammenhängen. Die Industrie- und Handelskammern dürften als Selbstverwaltungskörperschaften im Rahmen ihrer Satzungsbefugnis für ihre Mitglieder nach eigenem Ermessen Regelungen über den Informationszugang treffen. Jedenfalls stelle die als Satzungsrecht verabschiedete Haushalts-, Kassen- und Rechnungslegungsordnung der IHK (HKRO) eine besondere Rechtsvorschrift im Sinne des § 4 Abs. 2 IFG NRW dar. Daher regele sich das Haushaltsrecht ausschließlich nach dieser Satzung. Darüber hinaus sei der Anspruch auf Informationszugang abzulehnen, weil der Rechnungsprüfungsbericht ein Protokoll vertraulicher Beratungen im Sinne des § 7 Abs. 1 IFG NRW und nur für den in § 53 Abs. 3 HKRO genannten Personenkreis bestimmt sei. Als Ergebnis des Protokolls könne die daraus resultierende Empfehlung der Rechnungsprüfer bezüglich der Entlastung angesehen werden. Auch der Verweigerungsgrund nach § 7 Abs. 2 a IFG NRW sei gegeben, weil sich der Rechnungsprüfungsbericht auf den Prozess der Willensbildung innerhalb der Vollversammlung der IHK, nämlich die Erteilung der Entlastung, beziehe.

7

Bereits zuvor hat der Kläger am 11. Mai 2002 Klage erhoben. Zur Begründung hat er sich auf die Stellungnahme der Landesdatenschutzbeauftragten vom 24. Juni 2002 berufen. Darin heißt es, das Informationsfreiheitsgesetz sei ohne Einschränkung anwendbar. Weder das IHKG des Bundes und des Landes noch die HKRO stellten eine besondere Zugangsregelung im Sinne des § 4 Abs. 2 IFG NRW dar. Die Bestimmung in § 53 Abs. 3 HKRO stelle lediglich Mindestanforderungen auf und bezwecke keineswegs, andere als die dort

8

ausdrücklich genannten Personen von der Einsicht in den Prüfungsbericht auszunehmen. Mitglieder der Vollversammlung seien nicht als Außenstehende anzusehen. Gegen die Vertraulichkeit des Prüfungsberichts spreche außerdem, dass die Rechnungsprüfer der Vollversammlung darüber berichteten. Ein Verweigerungsgrund nach §§ 6 ff. IFG NRW liege nicht vor. § 7 Abs. 2a IFG NRW komme nicht in Betracht, weil es sich bei dem Prüfungsbericht um eine fachliche Stellungnahme zur Jahresprüfung handele und er nicht selbst Teil des Willensbildungsprozesses, sondern Voraussetzung der Willensbildung sei. Die Jahresrechnung einer öffentlichen Stelle und der dazugehörige Prüfbericht beinhalteten auch keine Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 8 IFG NRW.

Schließlich ist der Kläger der Auffassung, dass untergeordnetes Satzungsrecht der IHK nicht vom Informationsfreiheitsgesetz zu befreien vermöge. Das Informationsfreiheitsgesetz treffe keine nähere Regelung im Sinne der §§ 1 Abs. 4, 12 IHKG.

Der Kläger hat beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung des Widerspruchsbescheides vom 5. Juli 2002 zu verpflichten, dem Kläger Einsicht in den Bericht der Rechnungsprüfungsstelle vom Oktober 2001 zu gewähren.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat ergänzend vorgetragen, eine Rechtsgrundlage zu Gunsten des Klägers sei nicht ersichtlich. Die Landesbeauftragte für Datenschutz habe keine Befugnis festzustellen, welche öffentlich-rechtliche Körperschaft in welchem Umfang Akteneinsicht zu gewähren habe, noch habe sie die Befugnis, eine Körperschaft anzuweisen, eine beantragte Einsichtnahme zu gewähren. Die Zuweisung einer Gesetzgebungskompetenz in § 12 Abs. 1 IHKG sei abschließend.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 27. August 2002 mit der Begründung abgewiesen, Art und Umfang der Teilhaberechte der Vollversammlungsmitglieder an der Rechnungsprüfung seien der Satzung der IHK zu entnehmen. Diese sehe ein eigenständiges Einsichtnahmerecht jedes Mitgliedes der Vollversammlung nicht vor. Ein Anspruch des Klägers ergebe sich auch nicht aus dem Informationsfreiheitsgesetz. Das Gesetz sei auf die IHK als eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person anwendbar. Dem stehe auch die bundesrechtliche Regelung über die Errichtung der Industrie- und Handelskammern und deren Aufgaben nicht entgegen, weil die Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit gemäß Art. 84 Abs. 1 GG das Verwaltungsverfahren regelten. Dazu gehörten auch Regelungen über Offenbarungs- und Verwertungsverbote. Die Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes sei ferner nicht durch § 2 Abs. 2 IFG NRW ausgeschlossen. Diese Bestimmung betreffe nicht die Rechnungsprüfung der IHK durch die als Verein organisierte Rechnungsprüfungsstelle des Deutschen Industrie- und Handelskammertages. Jedoch stelle § 53 Abs. 4 HKRO eine besondere Regelung im Sinne des § 4 Abs. 2 IFG NRW dar. Die Vorschrift sichere nicht nur die Erfüllung der Mindestanforderungen zur internen Haushaltskontrolle, ohne ausdrücklich genannte Dritte von der Einsicht auszunehmen. Vielmehr sei die sich aus § 96 Abs. 1 LHO ergebende Wertung des Gesetzgebers zu beachten,

wonach der Landesrechnungshof die Kompetenz zur Entscheidung habe, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang er andere als die regelmäßig zu informierenden Stellen über den Inhalt einer Rechnungsprüfung in Kenntnis setze. Das stehe einem Verständnis der Informationsregelungen entgegen, nach dem neben den gesetzlich vorgesehenen Kontrollstellen auch beliebige Dritte einen nicht näher rechtfertigungsbedürftigen Anspruch auf Einblick in das Rechnungswesen öffentlicher Stellen erhalten sollen.

Auf den am 27. September 2002 beim Verwaltungsgericht eingegangenen Antrag des Klägers hat der Senat die Berufung durch Beschluss vom 22. Januar 2003 zugelassen. 16

Zur Begründung seiner Berufung bezieht sich der Kläger auf die Beanstandung der Landesbeauftragten für Datenschutz an die Beklagte vom 2. Oktober 2002 und führt ergänzend aus: Hintergrund seines Antrages auf Einsichtnahme in das Prüfungsergebnis der Rechnungsprüfungsstelle seien Unregelmäßigkeiten bei der IHK bezüglich der Stiftung X. M. Museum, von denen er erfahren habe. Danach habe die IHK mit der Stadt E. und dem Landschaftsverband Rheinland ohne Genehmigung der Vollversammlung eine Stiftung mit der Verpflichtung von Zahlungen gegründet. Hierfür habe sich die IHK im Wege einer Nachtragshaushaltssatzung eine Kreditermächtigung geben lassen. Die Vorschrift des § 53 Abs. 4 HKRO sei nur verwaltungsintern und werde von § 4 Abs. 2 IFG NRW nicht erfasst. Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung seien nach § 4 Abs. 1 IHKG nur für die Rechnungslegung sinngemäß anzuwenden; dazu gehöre die Rechnungsprüfung und damit auch § 96 LHO nicht. Wer "zuständige Stelle" sei, bestimme § 96 LHO zudem nicht. Da es sich bei der Tätigkeit der IHK um Selbstverwaltung handle, seien eher die Vorschriften über die kommunale Selbstverwaltung, insbesondere § 101 Abs. 3 Satz 2 GO NRW, heranzuziehen, der die Einwohner zur Einsicht in den allgemeinen Berichtsband der Rechnungsprüfung berechtige. 17

Der Kläger beantragt, 18

das angefochtene Urteils zu ändern, und den Beklagten zu verurteilen, dem Kläger Einsicht in den Bericht der Rechnungsprüfungsstelle vom Oktober 2001 zu gewähren. 19

Der Beklagte beantragt, 20

die Berufung zurückzuweisen. 21

Er ist der Auffassung, das Industrie- und Handelskammergesetz entfalte eine Sperrwirkung gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz gemäß Art. 31 GG. Das mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedete Industrie- und Handelskammergesetz enthalte Abweichungen gemäß Art. 84 Abs. 1 GG und gehe insoweit dem Landesrecht vor. Es verleihe den Industrie- und Handelskammern weitgehende Satzungsautonomie, damit sie als Selbstverwaltungskörperschaften ihre innere Ordnung selbst regeln könnten. Die gesamte innere Organisation der Industrie- und Handelskammern sei vor landesrechtlichen Ergänzungen oder Eingriffen geschützt. Auch die Haushalts-, Kassen- und Rechnungslegungsordnung (HKRO) gehöre zum autonomen Satzungsbereich. In § 53 Abs. 3 HKRO sei die Vertraulichkeit der Prüfungsberichte geregelt, wie sich aus der genauen Aufzählung der Empfänger ergebe. Mit der 22

Einsicht der ehrenamtlichen Rechnungsprüfer, die auch Zweckmäßigkeitsfragen anschneiden könnten, und der Übersendung eines Exemplars an die Staatsaufsichtsbehörde, die bei Rechtsverstößen einschreite, seien alle Vorkehrungen getroffen, um die Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens der Industrie- und Handelskammer zu gewährleisten. Damit stelle die Vorschrift eine Ausnahme im Sinne des § 4 Abs. 2 IFG NRW dar. Aus § 96 Abs. 1 LHO folge, dass Prüfungsberichte grundsätzlich vertraulich seien. Wer Empfänger des Prüfungsberichts sei, werde in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder genau geregelt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang des Beklagten. 23

Entscheidungsgründe: 24

Die vom Senat zugelassene und auch sonst zulässige Berufung ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht abgewiesen. Die Klage ist zulässig (1.) und begründet (2.). 25

1. Die im Rahmen eines Organstreitverfahrens erhobene Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft und auch im übrigen zulässig. 26

a) Der Kläger macht einen ihm als Mitglied der Vollversammlung der IHK möglicherweise zustehenden Anspruch gegenüber einem anderen Organ der IHK geltend. Die angefochtene Entscheidung des Beklagten, dem Kläger die Einsichtnahme in den Rechnungsprüfungsbericht zu versagen, betrifft diesen nicht als außenstehende Person, sondern als gewähltes Mitglied der Vollversammlung. Als solches gehört der Kläger einem Organ der IHK an und hat als Träger dieses Mandats die sich aus der Satzung der IHK ergebenden Rechte und Pflichten. Für Streitigkeiten zwischen Organen einer Kammer um organschaftliche Kompetenzen ist, ebenso wie im Kommunalverfassungsrecht, verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegeben. 27

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Januar 1973 - XIII A 237/70 -, OVGE 28, 209; OVG NRW, Urteil vom 1. September 1989 - 15 A 2584/86 -, GewArch 1990, 136; Tettinger, Kammerrecht, B III 4b; Frentzel/Jäkel/Junge, IHKG, 6. Aufl., § 6 Rdnr. 3. 28

b) Die Beteiligtenfähigkeit des Klägers ergibt sich aus § 61 Nr. 2 VwGO, da er ihm als Vollversammlungsmitglied zugewiesene Mitgliedschaftsrechte verfolgt. 29

Vgl. für ein Gemeinderatsmitglied OVG NRW, Urteil vom 10. September 1982 - 15 A 1223/80 -, NVwZ 1983, 485. 30

c) Die Klage ist gegen das zuständige Organ zu richten, dem die behauptete Verletzung des Mitgliedschaftsrechts anzulasten ist, hier gegen den Beklagten. 31

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 12. September 1962 - III A 537/62 -, OVGE 18, 104. 32

Dass in der Klageschrift die IHK als Beklagte bezeichnet war, ist unschädlich. Die Klage ist auch hinsichtlich der Bezeichnung des Beklagten (§ 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO) im Hinblick auf das erkennbare Klageziel auszulegen. 33

Vgl. BayVGh, Beschluss vom 18. Juli 1989 - 4 CE 89.2120 -, NVwZ-RR 1990, 99; Brenner, in: Sodan/Ziekow, Kommentar zur VwGO, § 78 Rdnr. 38.	34
Ist der Beklagte falsch bezeichnet, aber erkennbar, gegen wen sich die Klage richten soll, ist das Passivrubrum von Amts wegen zu berichtigen. Dies gilt auch dann, wenn die fälschlich als Beklagte bezeichnete Körperschaft in der Vorinstanz als Beklagte behandelt worden ist.	35
Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. März 1989 - 8 C 98/85 -, NVwZ-RR 1990, 44.	36
Dem Vorbringen des Klägers in seiner Klageschrift in Verbindung mit seinen an den Beklagten persönlich gerichteten Anträgen auf Einsichtnahme ist eindeutig zu entnehmen, dass er sich als Mitglied der Vollversammlung nicht gegen die Kammer, sondern gegen die Weigerung des Beklagten wendet, ihm Einsicht in den Rechnungsprüfungsbericht zu gewähren. Eine Klageänderung liegt in der Berichtigung der Bezeichnung des Beklagten nicht.	37
d) Die vom Kläger erhobene Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft. Bei der Ablehnung seines Antrags auf Einsichtnahme in den Rechnungsprüfungsbericht handelt es sich um eine auf den organinternen Rechtskreis begrenzte und deshalb gegenüber dem Kläger als Vollversammlungsmitglied nicht auf unmittelbare Außenwirkung gerichtete Maßnahme des Beklagten.	38
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. August 1997 - 15 A 3432/94 -, NVwZ 1999, 1252.	39
e) Der Kläger ist auch klagebefugt. In entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO ist die Klage nur zulässig, wenn und soweit sich der Kläger auf eine Rechtsposition berufen kann, die ihm als Organ oder Organteil eingeräumt ist.	40
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Dezember 1988 - 7 B 208/87 -, NVwZ 1989, 470; OVG NRW, Urteil vom 24. April 2001 - 15 A 3021/97 -, NWVBI 2002, 31.	41
Es reicht aus, wenn die Möglichkeit der behaupteten Rechtsverletzung besteht. Ein berechtigtes Interesse fehlt nur dann, wenn der geltend gemachte Anspruch aus dem Mitgliedschaftsrecht dem Kläger offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise zustehen kann.	42
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Januar 1973, a.a.O.	43
Das ist aus den nachstehenden Gründen nicht der Fall.	44
2. Die Leistungsklage ist auch begründet. Die Entscheidung des Beklagten ist rechtswidrig. Der Kläger hat einen Anspruch auf Einsichtnahme in den Bericht der Rechnungsprüfungsstelle von Oktober 2001.	45
a) Eine gesetzlich normierte Rechtsgrundlage für den Anspruch eines Mitglieds der Vollversammlung auf Akteneinsicht ist nicht ersichtlich.	46
(1) Insbesondere ergibt sich ein solcher Anspruch des Klägers in seiner Eigenschaft als Teil eines Organs der IHK nicht aus dem Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen	47

(Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen) vom 27. November 2001 (GV NRW S. 806) - IFG NRW -.

- Es kann offen bleiben, ob für Industrie- und Handelskammern besondere Rechtsvorschriften im Sinne des § 4 Abs. 2 IFG vorliegen, die dem allgemeinen Anspruch auf Informationszugang nach § 4 Abs. 1 IFG vorgehen. In seiner Eigenschaft als Mitglied der Vollversammlung kann der Kläger den im Gesetz vorgesehenen freien Zugang zu amtlichen Informationen jedenfalls nicht beanspruchen. § 4 Abs. 1 IFG NRW gewährt jeder natürlichen Person nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 IFG NRW genannten Stellen Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. Der Kläger geht nicht als natürliche Person gegen den Beklagten vor, sondern macht von seiner Person unabhängige Rechte aus seiner organschaftlichen Rechtsstellung geltend. Anders als in dem von der Zielrichtung her vergleichbaren Umweltinformationsgesetz, nach dem "jeder" - auch juristische Personen und nicht rechtsfähige Personenvereinigungen, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind
- 48
- vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 1999 - 7 C 21/98 -, NVwZ 1999, 1220, -
- 49
- Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt hat (§ 4 Abs. 1 UIG), ist der Kreis der Informationsberechtigten im Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein- Westfalen ausdrücklich auf natürliche Personen begrenzt.
- 50
- Dass das organschaftliche Innenverhältnis vom Informationsfreiheitsgesetz nicht erfasst wird, entspricht Sinn und Zweck des Gesetzes. Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs (Landtags-Drucksache 13/1311) regelt das Informationsfreiheitsgesetz einen umfassenden Anspruch auf Informationszugang für die Bürgerinnen und Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen. Er richtet sich an alle dem Landesrecht unterliegenden Verwaltungen und gewährt Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen amtlichen Informationen. Ziel ist zum einen eine erhöhte Transparenz und damit Akzeptanz behördlicher Entscheidungen, zum anderen eine verbesserte Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf das Handeln der staatlichen Organe. Das Gesetz betrifft demnach nur das Außenrechtsverhältnis der Behörden zum Bürger, nicht jedoch das Innenverhältnis zwischen Organen derselben Körperschaft.
- 51
- (2) Eine Anspruchsgrundlage für den vom Kläger geltend gemachten Anspruch auf Einsichtnahme ergibt sich ferner nicht aus dem Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I 920), zuletzt geändert durch Art. 6 des Neunten Euro-Einführungsgesetzes vom 10. November 2001 (BGBl. I 2992) - IHKG -. § 4 IHKG regelt die rechtliche Bedeutung der Vollversammlung und bestimmt die ihr vorbehaltenen Zuständigkeiten. Ebenso wenig enthalten die §§ 2, 3 und 4 der Satzung der IHK, die die Vollversammlung, ihre Aufgaben und die Sitzungen betreffen, eine ausdrückliche Regelung über Informationsrechte eines einzelnen Vollversammlungsmitglieds.
- 52
- b) Der Anspruch des Klägers auf Akteneinsicht folgt aus seiner Stellung als Mitglied der Vollversammlung.
- 53
- Die Vollversammlung ist das demokratisch legitimierte Hauptorgan der Kammer. Die wesentlichen Entscheidungen über die Arbeit der Kammer sind der
- 54

Vollversammlung vorbehalten (§ 4 IHKG).

Vgl. Tettinger, a.a.O., B III 1c, bb; Frentzel/Jäkel/ Junge, a.a.O., § 4 Rdnr. 1. 55

Sie hat insbesondere die Satzungskompetenz (§ 4 Satz 2 Nr. 1 IHKG) und das Recht zur Feststellung des Haushaltsplans (§ 4 Satz 2 Nr. 3 IKHG). Ferner obliegt ihr die Wahl der Exekutivorgane (§§ 6, 7 IHKG). Diese sind der Vollversammlung gegenüber verantwortlich. Die Prüfung des Finanzgebarens von Präsidium und Hauptgeschäftsführer und deren Entlastung (§§ 4 Satz 2 Nr. 5 IHKG, 3 Abs. 2 lit. g, 8 Abs. 3 der Satzung) unterliegen der ausschließlichen Beschlussfassung durch die Vollversammlung. 56

Vgl. Tettinger, a.a.O., B III 1c, bb. 57

Die Mitglieder der Vollversammlung werden von den Kammerzugehörigen gewählt (§ 5 Abs. 1 IHKG). Sie sind gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 der Satzung Vertreter der Gesamtheit der Kammerzugehörigen und an Aufträge sowie Weisungen nicht gebunden. 58

Grundlage aller Rechte eines Mandatsträgers ist die durch das Mandat bewirkte Mitgliedschaft im Kollegialorgan. Dem einzelnen Mandatsträger erwachsen aus der Mitgliedschaft alle Rechte, auf deren Wahrnehmung er zur Erfüllung seiner Funktion angewiesen ist. 59

Vgl. zur Rechtsstellung von Gemeinderatsmitgliedern: Waechter, Kommunalrecht, 2. Aufl. 1995, Rdnr. 337. 60

Die Mitglieder der Vollversammlung einer Industrie- und Handelskammer haben als Mandatsträger umfassende Mitwirkungsrechte bei der Beratung und der Entscheidung in allen in der Zuständigkeit der Vollversammlung liegenden Kammerangelegenheiten. 61

Vgl. Tettinger, a.a.O., B III 1c, bb. 62

Das schließt neben dem Teilnahme-, Rede-, Antrags- und Abstimmungsrecht das Recht auf Information und Akteneinsicht ein. 63

Vgl. zum Informationsanspruch eines Abgeordneten: BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 - 2 BvE 14/83 und 4/84 -, BVerfGE 70, 324 (335); zur Rechtsstellung von Gemeinderatsmitgliedern: Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1992, § 5 Nr. 3b; Erichsen, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1997, § 7 A 1 b bb; Waechter, a.a.O., Rdnr. 337 ff. 64

Die Mitwirkungsrechte der Mitglieder der Vollversammlung der Beklagten sind in den Grundzügen in der Satzung der IHK geregelt, wie etwa das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen der Vollversammlung sowie das Antrags- und Abstimmungsrecht (§ 4 Abs. 4 und Abs. 6 der Satzung). Den Beschlussfassungen der Vollversammlung gehen entsprechende Beratungen der Vollversammlungsmitglieder mit dem Ziel einer Meinungsbildung voraus (vgl. § 4 Abs. 1, 6 und 7 der Satzung). Die Beratung dient dem Verhandeln von Argument und Gegenargument. Eine Beratung verfehlt ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung 65

stehen. Vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 - 2 BvE 14/83 und 4/84 -, a.a.O.

Die Mitglieder der Vollversammlung haben daher einen umfassenden Informationsanspruch, um ihren Aufgaben genügen zu können. Für das Haushaltswesen bestimmt § 8 Abs. 3 der Satzung deshalb, dass Präsident und Hauptgeschäftsführer der Vollversammlung vor der Beschlussfassung über die Entlastung Rechnung zu legen haben und die Rechnungsprüfer der Vollversammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung berichten. 66

Die allgemeine Entscheidungskompetenz der Vollversammlung wird ergänzt durch die Aufgabe, die ordnungsgemäße Ausführung der Beschlüsse der Vollversammlung, insbesondere die Durchführung des Haushaltsplanes, durch Präsidium und Hauptgeschäftsführer zu überwachen (vgl. § 4 Satz 2 Nr. 5 IHKG). Mit den gesetzlichen Kontrollbefugnissen der Vollversammlung korrespondiert ein Recht des Vollversammlungsmitglieds auf Akteneinsicht. 67

Vgl. zum Kommunalrecht: Waechter, a.a.O., Rdnr. 291, 291a; Heidrun Schnell, Freie Meinungsäußerung und Rederecht, § 5 Nr. 1.2.4. 68

Eine verantwortliche Wahrnehmung der Kontrolle durch die Mitglieder der Vollversammlung erfordert es, sich im Bedarfsfall ein eigenes Bild von den für die Überwachung relevanten Vorgängen machen zu können. 69

(1) Das Akteneinsichtsrecht der Mitglieder der Vollversammlung erstreckt sich auch auf den Bericht der Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern. Um eine wirksame Kontrolle des Finanzgebarens von Präsidium und Hauptgeschäftsführer, insbesondere für die Entscheidung über deren Entlastung (§§ 4 Satz 2 Nr. 5 IHKG, 3 Abs. 2 lit. g der Satzung), zu gewährleisten, ist den Vollversammlungsmitgliedern bei Bedarf die Einsichtnahme in den Prüfungsbericht der Rechnungsprüfungsstelle zu ermöglichen. Der Bericht erstreckt sich nach § 51 HKRO auf die Prüfung, ob die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze eingehalten sind, und unterstützt damit die Vollversammlung bei der Erfüllung ihrer Kontrollaufgabe. Darüber hinaus ist der Prüfungsbericht neben der Jahresrechnung und der ehrenamtlichen Rechnungsprüfung Grundlage für die Beschlussfassung der Vollversammlung über die Entlastung (§ 8 Abs. 3 der Satzung, § 54 HKRO). 70

(a) Die Regelung in § 53 Abs. 3 HKRO stellt entgegen der Auffassung des Beklagten keine den Einsichtnahmeanspruch der Vollversammlungsmitglieder ausschließende Vertraulichkeitsvorschrift dar, ungeachtet der Frage, ob der aus dem Mitgliedschaftsrecht und damit dem Gesetz abzuleitende Anspruch des einzelnen Vollversammlungsmitglieds auf Akteneinsicht überhaupt durch Satzungsrecht beschränkt werden darf. 71

Gemäß § 53 Abs. 3 HKRO ist der Prüfungsbericht dem Präsidenten und dem Hauptgeschäftsführer der Kammer in je einer Ausfertigung zuzuleiten. Außerdem ist der Kammer eine weitere Ausfertigung zur Weiterleitung an das zuständige Landesministerium zu übersenden. Eine weitere Ausfertigung verbleibt bei den Akten der Rechnungsprüfungsstelle. Eine Regelung über die Zugänglichkeit des Prüfungsberichts für Dritte nach der Übermittlung an die Kammer enthält die Vorschrift des § 53 HKRO nicht. Einschränkungen, etwa dass der Bericht "nur" dem in § 53 Abs. 3 HKRO genannten Personenkreis zuzuleiten ist, fehlen ebenso wie ein ausdrücklicher Hinweis auf die Vertraulichkeit des Berichts. Diesem 72

Verständnis entspricht, dass den ehrenamtlichen Prüfern, die Mitglieder der Vollversammlung sind (vgl. § 3 Abs. 2 lit. n der Satzung), der Bericht der Rechnungsprüfungsstelle vorliegt (§ 54 Satz 2 HKRO), obwohl sie in § 53 Abs. 3 HKRO nicht genannt sind.

Auch dem Normzusammenhang ist kein Hinweis auf eine Vertraulichkeitsregelung zu entnehmen. In den §§ 50 bis 53 HKRO ist das der Entlastung vorausgehende Rechnungsprüfungsverfahren geregelt. Die Rechnungsprüfung erfolgt durch die unabhängige, vom Deutschen Industrie- und Handelstag errichtete Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern sowie durch die ehrenamtlichen Rechnungsprüfer (§ 50 HKRO) und schließt mit dem Prüfungsbericht der Rechnungsprüfungsstelle bzw. der Stellungnahme der Rechnungsprüfer ab. § 51 HKRO bestimmt den Gegenstand der Rechnungsprüfung. Hierzu haben die Prüfer gemäß § 52 HKRO einen Anspruch auf umfassende Information. § 53 HKRO legt den notwendigen bzw. zulässigen Inhalt des Prüfungsberichts (§ 53 Abs. 1 und 2 HKRO) sowie den Kreis der Adressaten fest, dem der Bericht zugeleitet werden muss.

73

Gegen eine Auslegung des § 53 HKRO als Vertraulichkeitsregelung sprechen insbesondere Sinn und Zweck der Rechnungsprüfung durch die Rechnungsprüfungsstelle. Ihr Prüfungsbericht dient in erster Linie der Information und Unterstützung der Vollversammlung. Inhalt der Prüfung ist u.a., ob der Haushaltsplan eingehalten worden ist, ob wirtschaftlich und sparsam verfahren und ob die Finanzverwaltung ordentlich und zweckentsprechend geleitet und geführt wird (§ 51 Abs. 2 HKRO). Die Kontrolle der übrigen Kammerorgane und insbesondere die Beurteilung, ob Präsidium und Hauptgeschäftsführer die Entlastung erteilt werden kann, setzt die Kenntnis aller notwendigen Einzelheiten des Haushalts- und Wirtschaftsgebarens der Kammer voraus. Dazu gehört neben der Stellungnahme der ehrenamtlichen Rechnungsprüfer auch der Inhalt des Prüfungsberichts. Dabei ist das Recht auf vollständige Information nicht auf die Erteilung mündlicher Auskünfte beschränkt, sondern umfasst auch die Einsichtnahme in die vorliegenden schriftlichen Unterlagen einschließlich des Rechnungsprüfungsberichts.

74

(b) Ein anderes Normverständnis legen entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts auch nicht allgemeine haushaltsrechtliche Grundsätze nahe. Zwar kommt aufgrund des den Rechnungshöfen angeglichenen Status der Rechnungsprüfungsstelle in Betracht, zur Frage der Zugänglichkeit des Rechnungsprüfungsberichts auf die Vorschriften der Rechnungsprüfung durch den Landesrechnungshof gemäß §§ 88 bis 104 LHO zurückzugreifen. Diese sprechen jedoch eher gegen als für die Vertraulichkeit des Prüfungsberichts.

75

§ 96 LHO bestimmt, dass der Landesrechnungshof das Prüfungsergebnis unverzüglich den zuständigen Stellen zur Äußerung mitteilt. § 96 LHO hat nur das vorläufige Prüfungsergebnis zum Gegenstand. Erst aufgrund der Stellungnahme der zuständigen Dienststelle - dies ist in der Regel die Stelle, deren Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüft wird - wird ein Prüfungsergebnis abschließend festgestellt.

76

Vgl. zur entsprechenden Vorschrift in der Bundeshaushaltsordnung: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 96 Rdnr. 2, 4; Kyrill-A.Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 114 Rdnr. 93.

77

- Die Prüfungsmitteilung im Sinne des § 96 LHO ist allerdings mit dem abschließenden Prüfungsbericht der Rechnungsprüfungsstelle, der Entscheidungsgrundlage für die Beschlussfassung der Vollversammlung ist, nicht vergleichbar. Der Rechnungsprüfungsbericht hat vielmehr eine dem Jahresbericht des Landesrechnungshofes ähnliche Funktion, weil das Ergebnis der Rechnungsprüfung im Sinne des § 97 LHO - zusammen mit der Haushaltsrechnung - die Basis für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag darstellt. Adressat des Jahresberichts ist gerade der Landtag (vgl. Art. 86 Abs. 2 Satz 2 LV, § 97 Abs. 1 LHO), 78
- Vgl. Giesen-Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, § 97 Rdnr. 2. 79
- Auch der Bundesrechnungshof hat seit der Neufassung des Art. 114 GG im Zuge der Reform der Haushaltsverfassung gemäß Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG nicht mehr allein der Bundesregierung, sondern unmittelbar dem Bundestag und dem Bundesrat zu berichten. Dadurch wird hervorgehoben, dass der Rechnungshof "Hilfsorgan der Exekutive und der Legislative" ist, dass er seine Prüfungsaufgabe also sowohl für Zwecke der Regierung als auch für Zwecke des Parlaments wahrnimmt. 80
- Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Art. 114, Rdnr. 5. 81
- Soweit diese Grundsätze auf die Rechnungsprüfung in einer öffentlich-rechtlich konstituierten Kammer übertragbar sind, stützen sie die Annahme, dass die Mitglieder des maßgeblichen Kontrollorgans Einsicht in den Prüfungsbericht nehmen dürfen. 82
- (c) Der Anspruch auf Akteneinsicht ist auch nicht aus anderen Gründen eingeschränkt. Spezielle Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitsvorschriften liegen nicht vor. Anhaltspunkte dafür, dass in dem Bericht Informationen enthalten sind, deren Weitergabe wegen ihres streng persönlichen Charakters für die Betroffenen unzumutbar sind, 83
- Vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1987, 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, BVerfGE 67, 100, 84
- sind nicht ersichtlich. Im übrigen haben die Mitglieder der Vollversammlung gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 der Satzung über alle Mitteilungen, Tatsachen und Verhandlungen, die ihrer Natur nach vertraulich sind oder als vertraulich bezeichnet werden, Stillschweigen zu bewahren. Damit ist gewährleistet, dass der Bericht der Rechnungsprüfungsstelle nicht außenstehenden Dritten bekannt gegeben oder zugänglich gemacht wird. 85
- (d) Dem Informationsanspruch der Mitglieder der Vollversammlung ist nicht bereits mit der Stellungnahme der ehrenamtlichen Rechnungsprüfer, die den Rechnungsprüfungsbericht zu berücksichtigen haben, Genüge getan. Der Prüfung durch die Rechnungsprüfungsstelle kommt neben der "Eigenprüfung" durch die aus der Mitte der Vollversammlung gewählten Rechnungsprüfer eine eigenständige Bedeutung zu. Der Entlastung geht eine doppelte Prüfung der Jahresrechnung vor. Dabei liegt der Prüfungsbericht der Rechnungsprüfungsstelle den ehrenamtlichen Prüfern zugrunde, so dass diese das Schwergewicht ihrer 86

Prüfung mehr auf Zweckmäßigskeitsfragen richten können.

Vgl. Frentzel/Jäkel/Junge, a.a.O., § 4 Rdnr. 46. 87

Im Bericht der beiden Rechnungsprüfer vom 5. November 2001 heißt es dem gemäß, die Prüfung habe sich wegen der umfassenden Prüfung des gesamten Buchführungs- und Belegwesens durch die Rechnungsprüfungsstelle darauf beschränken können, stichprobenweise Belege aus verschiedenen Titeln anzusehen und sie nach sachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu überprüfen. 88

Darüber hinaus ist die Rechnungsprüfungsstelle, anders als die ehrenamtlichen Rechnungsprüfer, eine sachlich und persönlich unabhängige Stelle, die keinerlei Weisungen des Deutschen Industrie- und Handelstages und der Kammer unterworfen ist. Ihre Rechtsstellung ist der eines Rechnungshofes angeglichen. 89

Vgl. Frentzel/Jäkel/Junge, a.a.O., § 12 Rdnr. 28. 90

Für eine wirksame Kontrolle der zuständigen Organe ist die Unterrichtung der Vollversammlung von unabhängiger Seite naturgemäß besonders aufschlussreich. 91

Auch die Rechtsaufsicht des Landes (§ 11 IHKG) ist nach Art und Zielrichtung mit der Kontrollbefugnis der Vollversammlung nicht vergleichbar. Die Aufsichtsbehörde kann nur eingreifen, soweit sie aufgrund der von der Rechnungsprüfungsstelle ermittelten Tatsachen einen Rechtsverstoß oder einen Ermessensmissbrauch der Kammer bei der Haushaltsführung feststellt. Der Gestaltungsspielraum der Vollversammlung bleibt davon unberührt. 92

Vgl. Frentzel/Jäkel/Junge, a.a.O., § 12 Rdnr. 30. 93

(2) Dem Einsichtnahmeanspruch des Klägers steht nicht entgegen, dass er zum Zeitpunkt der Entlastungsentscheidung für das Haushaltsjahr 2000, der der Rechnungsprüfungsbericht von Oktober 2001 zugrunde lag, noch nicht Mitglied der Vollversammlung war. Der Entlastung kommt die Abnahme der kammerpolitischen Verantwortung für das Haushaltsgebaren während des betreffenden Rechnungsjahres zu, zeichnet die beteiligten Amtswalter aber nicht von ihrer zivil-, straf- oder öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit frei. 94

Vgl. zur Entlastung des Präsidiums der Bundesrechtsanwaltskammer: BGH, Beschluss vom 12. Dezember 1988 - AnwZ (B) 29/88 -, NJW 1989, 1151; Tettinger, a.a.O., S. 114; Frentzel/ Jäkel/Junge, a.a.O., § 4 Rdnr. 47; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl. 2002, Art. 114 Rdnr. 23. 95

Der Rechnungsprüfungsbericht bereitet nicht nur das Entlastungsverfahren vor, sondern dient daneben der Unterstützung der Vollversammlung bei der Kontrolle von Präsidium und Hauptgeschäftsführer. Er kann daher über das Rechnungsjahr hinaus Bedeutung für spätere Rechnungsjahre - auch in nachfolgenden Wahlperioden - haben, etwa dann, wenn die Frage langfristiger Fehlentwicklungen oder fortwirkender Konsequenzen aus haushaltspolitischen Entscheidungen früherer Jahre aufgeworfen ist. Im vorliegenden Verfahren kann offen bleiben, ob ein Vollversammlungsmittglied Einblick in Rechnungsprüfungsberichte etwa auch für weit zurückliegende Zeiträume verlangen könnte. Denn im Hinblick auf die noch nicht abgeschlossene Problematik einer Unterstützung der Stiftung X. -M. Museum 96

steht dem Kläger jedenfalls der Einblick in den Prüfungsbericht von Oktober 2001 als (neues) Vollversammlungsmitglied zur Ausübung seiner Kontrollrechte zu.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. 97

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. 98

Die Revision wird nicht zugelassen, weil die Voraussetzungen des § 137 Abs. 1 VwGO nicht vorliegen. 99
