

**Titel:**

**Anspruch einer Landtagsfraktion auf Zugang zu amtlichen Informationen**

**Normenkette:**

§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG

**Leitsatz:**

**1. Eine Fraktion eines Landesparlaments kann einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG geltend machen. Sie ist "Jeder" im Sinne dieser Vorschrift. (amtlicher Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Informationsfreiheitsgesetz, Informationsanspruch, Informationszugang, Jobcenter, Agentur für Arbeit, Fraktionsrecht, Klageänderung, Erweiterung des Klageantrags, juristische Person des Parlamentsrechts

**Tenor**

I.

Der Bescheid der Bundesagentur für Arbeit, Agentur für Arbeit Berlin-Süd, vom 17. Juli 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Berlin-Brandenburg, vom 25. Oktober 2013 sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 30. Januar 2015 werden aufgehoben. Die Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin die Vereinbarungen der Bundesagentur für Arbeit mit den Geschäftsführungen der Jobcenter im Bezirk der Agentur für Arbeit Berlin-Süd nach § 48b Abs. 1 Nr. 2 Sozialgesetzbuch Zweites Buch nach dem 11. August 2010 unter Schwärzung der darin enthaltenen Namensangaben von Personen und der Unterschriften zu übersenden.

II.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen.

III.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV.

Die Revision wird zugelassen.

**Tatbestand**

**1**

Die Klägerin ist die Fraktion der Piratenpartei im Berliner Abgeordnetenhaus. Sie beantragte mit Schreiben vom 31. Mai 2013 bei der Bundesagentur für Arbeit - Agentur für Arbeit Berlin Süd - die Übersendung der Vereinbarungen der Bundesagentur für Arbeit mit den Geschäftsführungen der Jobcenter nach § 48b Abs. 1 Nr. 2 SGB II im dortigen Agenturbezirk seit dem Jahr 2005.

**2**

Die Bundesagentur für Arbeit - Agentur für Arbeit Berlin-Süd - lehnte diesen Antrag mit Schreiben vom 17. Juli 2013 unter Hinweis auf § 5 IFG ab.

**3**

Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies die Bundesagentur für Arbeit - Regionaldirektion Berlin-Brandenburg - mit Widerspruchsbescheid vom 25. Oktober 2013 zurück. Die gesetzlich ab 2010 eingeführten Zielvereinbarungen enthielten personenbezogene Daten. In Kombination mit bereits veröffentlichten Informationen seien unter anderem Rückschlüsse auf die Gehaltskomponenten oder auf die dienstliche Beurteilung der betroffenen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer möglich. Diese hätten mehrheitlich der Übersendung der Zielvereinbarungen widersprochen. Das Interesse der betroffenen Geschäftsführer überwäge das Informationsinteresse der Antragstellerin. Die jährlichen Zielgrößen, auf denen die Zielvereinbarungen beruhten, seien ohnehin im Internet zugänglich.

#### 4

Hiergegen erhob die Klägerin mit Schriftsatz vom 19. November 2013 Klage zum Verwaltungsgericht Berlin mit dem Ziel, die Beklagte unter Aufhebung der ablehnenden Bescheide zu verpflichten, über den gestellten Antrag auf Auskunft neu zu entscheiden. Das Verwaltungsgericht Berlin verwies die Streitsache mit Beschluss vom 30. Januar 2014 (Az. 2 K 250.13) an das Verwaltungsgericht Ansbach. Die Klägerin verwies zur Begründung ihrer Klage im Wesentlichen darauf, dass sie als Fraktion in einem Landesparlament gemäß § 1 Abs. 1 IFG antragsbefugt sei. Sie sei nach § 2 Abs. 4 des Berliner Fraktionsgesetzes (FraktG) zwar eine juristische Person des Parlamentsrechts mit originärem Rechtscharakter, aber gerade kein Teil der Verwaltung. Als Fraktion in einem Landesparlament obliege ihr die Überwachung der dienstlichen Umsetzung politischer Zielvorgaben sowie die Verwendung öffentlicher Gelder. Etwa enthaltene personenbezogene Daten könnten jederzeit geschwärzt werden. Ein Rückschluss auf die tatsächliche Höhe der an die jeweiligen Geschäftsführer gezahlten Vergütungen sei nicht möglich.

#### 5

Mit Urteil vom 30. Januar 2015 wies das Verwaltungsgericht Ansbach die Klage ab. Es sei zwischen den Beteiligten unstrittig, dass es sich bei der Bundesagentur für Arbeit um eine Behörde des Bundes im Sinne von § 1 Abs. 1 IFG handle und dass die zwischen den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen und ihren Trägern abgeschlossenen Zielvereinbarungen amtliche Informationen im Sinne von § 2 Nr. 1 IFG seien. Allerdings sei die Klägerin nicht „Jeder“ im Sinne von § 1 Abs. 1 IFG. Bereits nach der amtlichen Gesetzesbegründung seien juristische Personen des öffentlichen Rechts vom Informationszugang ausgeschlossen. Nach § 2 Abs. 4 FraktG seien die Fraktionen im Berliner Abgeordnetenhaus, soweit sie am allgemeinen Rechtsverkehr teilnahmen, juristische Personen des Parlamentsrechts mit originärem Rechtscharakter. Sie seien zwar kein Teil der Verwaltung und übten auch keine öffentliche Gewalt aus, doch nähmen sie gemäß Art. 40 Abs. 2 der Berliner Verfassung unmittelbare Verfassungsaufgaben wahr, indem sie mit eigenen Rechten und Pflichten als selbstständige und unabhängige Gliederungen der Volksvertretung an deren Arbeit mitwirkten und die parlamentarische Willensbildung unterstützten. Sie seien deshalb nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers vom Informationszugang nach § 1 Abs. 1 IFG ausgeschlossen.

#### 6

Auch aus dem Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes ergebe sich nichts anderes. Ziel des Gesetzes sei die Stärkung der demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger; das Verwaltungshandeln des Bundes solle transparenter gestaltet werden. Aufgrund ihrer parlamentarischen Aufgaben stehe die Klägerin dem Staat und seinen Behörden aber nicht so gegenüber, wie die nach § 1 Abs. 1 IFG im Bereich des Informationszugangs privilegierten Bürgerinnen und Bürger. Den Gesetzesmaterialien zum Informationsfreiheitsgesetz sei zu entnehmen, dass auch juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich ein Informationsbedürfnis haben könnten, dieses aber nicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz, sondern nach anderen Vorschriften einzufordern hätten.

#### 7

Auch aus den Aufgaben der Klägerin folge nicht deren Einstufung als „Jeder“ im Sinne von § 1 Abs. 1 IFG. Zwar habe die Klägerin die Aufgabe, ihre Mitglieder bei der Informationsbeschaffung, -aufbereitung und -vermittlung zu unterstützen. Andererseits sei nichts dafür ersichtlich, dass dies auf dem hier eingeforderten Wege der Auskunft nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu erfolgen habe. Die Klägerin sei lediglich teilrechtsfähig, soweit sie am allgemeinen Geschäftsverkehr teilnehme. Die Fraktionen im Berliner

Abgeordnetenhaus hätten als maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung zwar die politische und parlamentarische Arbeit ihrer Mitglieder zu steuern und zu sichern. Die Klägerin habe allerdings gerade nicht die Aufgabe, für die Mitglieder der Fraktion oder für das Berliner Abgeordnetenhaus selbst Informationen von Bundesbehörden zu beschaffen. Nach § 50 der Geschäftsordnung des Berliner Abgeordnetenhauses könnten nur einzelne Mitglieder des Abgeordnetenhauses schriftliche Anfragen stellen, nicht aber die Fraktion selbst. Daraus folge, dass es zur Aufgabenerfüllung der Klägerin nicht notwendig sei, in eigenem Namen Informationsbeschaffungsansprüche durchsetzen zu müssen. Sehe bereits das Parlamentsrecht einen Informationsbeschaffungsanspruch nicht vor, bestehe kein Anlass für einen Anspruch nach allgemeinen Grundsätzen.

## **8**

Mit der vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Berufung verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter. Sie beantragt mit Schriftsatz vom 29. April 2015:

## **9**

1. Der Bescheid der Bundesagentur für Arbeit, Agentur für Arbeit Berlin-Süd vom 17. Juli 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheids der Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Berlin-Brandenburg vom 25. Oktober 2013 wird aufgehoben.

## **10**

2. Die Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin die Vereinbarungen der Bundesagentur für Arbeit mit den Geschäftsführungen der Jobcenter im Bezirk der Agentur für Arbeit Berlin-Süd nach § 48b Abs. 1 Nr. 2 Sozialgesetzbuch Zweites Buch nach dem 11. August 2010 zu übersenden,

## **11**

hilfsweise:

## **12**

die Beklagte wird verpflichtet, den Antrag der Klägerin auf Auskunft hinsichtlich der Vereinbarungen der Bundesagentur für Arbeit mit den Geschäftsführungen der Jobcenter im Bezirk der Agentur für Arbeit Berlin-Süd nach dem 11. August 2010 gemäß § 48b Abs. 1 Nr. 2 Sozialgesetzbuch Zweites Buch unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

## **13**

Gemäß § 48b Abs. 1 Nr. 2 SGB II schließe die Beklagte mit den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen („Jobcenter“, ehemals: „ARGE“) Zielvereinbarungen ab. Diese umfassten insbesondere die Ziele der Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit, der Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug und der Verbesserung der sozialen Teilhabe. Die Klägerin sei daran interessiert, diese Zielvereinbarungen zu erhalten, um deren Entwicklung nachvollziehen zu können. Die Klägerin sei nicht an eventuell darin enthaltenen personenbezogenen Daten interessiert und damit einverstanden, dass diese geschwärzt würden. Die Umstellung des Klageantrages von einem Verbescheidungsantrag in erster Instanz zu einem Verpflichtungsantrag in der Berufungsinstanz sei, weil es sich nicht um eine Klageänderung handle, zulässig. Die Klägerin falle unter den sehr weiten Begriff des Anspruchsberechtigten in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Das ergebe schon der Wortlaut der Vorschrift. „Jeder“ bedeute nach dem Duden „alle Einzelnen einer Gesamtheit ohne Ausnahme“. Auch wenn der Gesetzgeber also möglicherweise Einschränkungen in der Anspruchsberechtigung habe vornehmen wollen, so habe sich dies nicht im objektiven Wortlaut des Gesetzes niedergeschlagen. Ein Vergleich mit anderen Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder zeige, dass das Informationsfreiheitsgesetz deutlich weiter formuliert sei als viele andere Anspruchsgrundlagen. Das Umweltinformationsgesetz des Bundes beispielsweise spreche in seinem § 3 Abs. 1 Satz 1 davon, dass nur „jede Person“ Anspruch auf Informationszugang habe. Das Bundesverwaltungsgericht habe beispielsweise auch für Ortsverbände politischer Parteien einen Anspruch auf Informationszugang bejaht, obgleich diese noch nicht einmal juristische Personen seien. Entsprechendes gelte auch für Kirchen und Kommunen, obwohl es sich bei beiden um Körperschaften des öffentlichen Rechts handle. In anderen Landesinformationsgesetzen sei der

Informationszugang „jeder natürlichen und juristischen Person des Privatrechts“ eröffnet worden. In wieder anderen landesrechtlichen Normen hätten nur „natürliche Personen“ bzw. „Menschen“ Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Alle diese Gesetze seien mit einer Ausnahme älter als das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, sie seien dem Bundesgesetzgeber also bekannt gewesen. Dieser habe aber vergleichbare Einschränkungen wie in den Landesgesetzen gerade nicht vorgenommen. Der Gesetzgeber habe den Kreis der Anspruchsberechtigten nach dem Informationsfreiheitsgesetz weder auf natürliche Personen, noch auf Personen des Privatrechts, noch überhaupt auf Personen eingeschränkt. Im Übrigen spreche auch der historische Wille des Gesetzgebers nicht dafür, den Kreis der Anspruchsberechtigten weiter einzuschränken. Zwar heiße es in der Gesetzesbegründung, dass „für juristische Personen des öffentlichen Rechts stattdessen Amtshilfavorschriften, Auskunfts- (Verschaffungs-)Rechte oder Übermittlungsbefugnisse und -pflichten einschlägig“ seien. Ähnliches habe das Bundesverwaltungsgericht auch für das Umweltinformationsgesetz entschieden und einen Anspruch für juristische Personen des öffentlichen Rechts bejaht, wenn sie sich ungeachtet ihres rechtlichen Status nach der Zielsetzung der einschlägigen Richtlinie in einer mit „Jedermann“ vergleichbaren Informationslage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befänden. So liege der Fall auch hier. Der Klägerin stünden solche anderweitigen Auskunftsrechte nicht zu. Die Argumentation des Verwaltungsgerichts sei insoweit widersprüchlich, als sie einerseits betone, dass der Ausschluss vom Informationszugang seinen Grund darin habe, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts andere Möglichkeiten zur Informationsverschaffung hätten. Andererseits stelle das Gericht aber fest, dass der Klägerin als solcher eben kein Anspruch auf Informationsverschaffung nach den für Fraktionen geltenden Rechtsvorschriften zustehe. Auch bei einer Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes nach seinem Sinn und Zweck komme man daher zum Ergebnis, dass die Klägerin aktiv legitimiert sei. Denn das Informationsfreiheitsgesetz diene vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und solle die Kontrolle staatlichen Handelns verbessern. Auch Parlamentsfraktionen vollzögen eine demokratische Meinungs- und Willensbildung und seien zur Kontrolle staatlichen Handelns berufen. Die Klägerin sei gerade kein Teil der Staatsverwaltung sondern stehe dem Staat, jedenfalls mit Blick auf den Informationszugang, wie ein privater Dritter gegenüber. Die Fraktion könne nicht im Wege der Amtshilfe oder auf anderen verwaltungsinternen Grundlagen eine Überlassung von Informationen von der Bundesverwaltung verlangen. Allenfalls der einzelne Abgeordnete der Fraktion habe nach Art. 45 der Berliner Verfassung das Recht, Fragen an den Senat zu richten und Einsicht in Unterlagen der Verwaltung zu nehmen. Dies betreffe freilich nur Unterlagen von Berliner Behörden und Fragen, die der Senat von Berlin auch beantworten könne. Bundesbehörden seien insoweit nicht verpflichtet. Nach § 2 Abs. 3 Nr. 5 des FraktG sei es gerade Aufgabe der Klägerin, ihre Mitglieder bei der Informationsbeschaffung und Informationsaufbereitung zu unterstützen.

#### **14**

Die Bundesagentur für Arbeit beantragte mit Schriftsatz vom 12. Juni 2015,

#### **15**

die Berufung zurückzuweisen.

#### **16**

Der Argumentation der Klägerin liege die Annahme zugrunde, in jeglicher Hinsicht räumlich und sachlich unbeschränkt zur politischen Meinungs- und Willensbildung und zur Kontrolle des Staates berufen und insoweit teilrechtsfähig zu sein. Hierbei lasse die Klägerin außer Acht, dass sie Teil der Legislative auf Landesebene sei und dass sowohl ihre Entstehung als auch ihre Aufgaben auf den dadurch vorgegebenen Handlungsrahmen beschränkt seien. Würden ihre Fraktionsrechte verletzt, könnte sich die Klägerin dagegen wehren und sei insoweit rechtsfähig. Diese Rechtsfähigkeit könne aber nicht weitergehen, als die Befugnis oder Aufgabe der Klägerin als Fraktion reiche. Das Informationsfreiheitsgesetz ziele auf die Wahrnehmung von Bürgerrechten im Verhältnis zum Staat ab. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sollten vom Begriff „Jedermann“ gerade nicht umfasst sein. Für diese gälten stattdessen Amtshilfavorschriften, Auskunftsrechte oder Übermittlungsbefugnisse. Anders als bei natürlichen Personen oder juristischen Personen des Privatrechts müsse die Klägerin bestimmte Voraussetzungen erfüllen, damit es sie als Fraktion eines Landesparlaments überhaupt gebe. Im Unterschied zur juristischen Person des

Privatrechts bestehe bei Fraktionen gerade kein Recht, sich frei in einer bestimmten Rechtsform zusammenzutun. Sie seien selbstständige unabhängige Gliederungen des Abgeordnetenhauses und mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet. Die Aufgaben der Fraktion gingen dahin, die Arbeit des Abgeordnetenhauses zu sichern und an der parlamentarischen Willensbildung im Abgeordnetenhaus teilzunehmen. Die von der Klägerin genannten Aufgaben der Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess oder der Kontrolle staatlichen Handelns könnten sich deshalb nur auf den Handlungsrahmen der Fraktion innerhalb des Landesparlaments beziehen. So könne es z. B. nicht Aufgabe der Fraktion eines Landesparlaments sein, die Bundesregierung zu kontrollieren oder an der politischen Meinungs- und Willensbildung auf Bundesebene mitzuwirken. Um die Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess zu ermöglichen, würden Fraktionen und einzelne Abgeordnete mit bestimmten Kontroll- und Informationsrechten ausgestattet, im Fall der Klägerin z. B. über die §§ 50, 51 der Berliner Verfassung. Als Teil eines staatlichen Organs könne der Fraktion in dieser Funktion ein Jedermanns-Recht nicht zustehen. Im Übrigen sei aus Sicht der Beklagten nicht ausgeschlossen, dass die Klägerin über ihre parlamentarischen Fragerechte gegenüber dem Berliner Senat Auskünfte zu den in Berlin bestehenden Jobcentern erhalte, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sei. Es könnte auch eines ihrer Mitglieder als natürliche Person den entsprechenden Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz stellen. Selbst bei Bejahung einer Antragsberechtigung der Klägerin stünde dem Informationszugang der Ausschlussgrund des § 5 IFG entgegen. Soweit der oder die Geschäftsführer/in eines Jobcenters Beschäftigte/r der BA sei, unterstehe er bzw. sie der Dienstaufsicht der BA und damit auch deren Zuständigkeit für die dienstliche Beurteilung, § 44d Abs. 3 SGB II. Das Beurteilungssystem der BA für Führungskräfte sehe vor, dass mit den Führungskräften auch persönliche Zielvereinbarungen geschlossen würden. Auch wenn diese Zielvereinbarungen nicht identisch mit den von der Klägerin verlangten Zielvereinbarungen seien, lasse der beantragte Informationszugang Schlüsse auf die persönlichen Zielvereinbarungen des jeweiligen Geschäftsführers des Jobcenters zu und enthalte damit personenbezogene Daten, die in direktem Zusammenhang mit der persönlichen Leistungsbeurteilung der jeweiligen Geschäftsführers stünden. Das Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 IFG sei durchgeführt worden. Die betroffenen Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer hätten einem Zugang zu den Zielvereinbarungen nicht zugestimmt. Die Auslegungsregel des § 5 Abs. 2 IFG besage, dass das Informationsinteresse des Antragstellers dann nicht überwiege, wenn die Informationen aus Unterlagen stammten, die mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis im Zusammenhang stünden. Der Zugang wäre zudem auch deshalb abzulehnen, weil der Klägerin die gewünschten Informationen zumindest für das Jahr 2012 ohnehin bekannt seien, § 9 Abs. 3 IFG. Ein Mitglied der Klägerin habe am 21. Juni 2013 eine kleine Anfrage an das Abgeordnetenhaus Berlin zu den Zielvereinbarungen der Berliner Jobcenter gestellt. Die Antwort habe auch Angaben zu den einzelnen Zielwerten der betroffenen Jobcenter im Jahr 2012 enthalten.

**17**

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

**18**

Die zulässige Berufung der Klägerin ist begründet. Die streitgegenständlichen Versagungsbescheide der Beklagten und das Urteil des Verwaltungsgerichts waren deshalb aufzuheben. Die Klägerin hat gegenüber der Beklagten einen Anspruch auf Zugang zu den von ihr näher bezeichneten amtlichen Informationen. Als Fraktion eines Landesparlaments ist sie „Jeder“ im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG (2.). Der Schutz personenbezogener Daten des § 5 IFG steht dem Informationsverlangen nicht entgegen (3.). Die Klägerin verfügt auch nicht bereits - teilweise - über die begehrten Informationen und kann diese auch nicht aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen (4.).

**19**

1. Der Übergang der Klägerin von einem Antrag auf Neuverbescheidung zu einem Antrag auf Verpflichtung der Beklagten auf Gewährung der verlangten Auskunft ist zulässig. Eine derartige Änderung des Klageantrages ist keine Klageänderung. Nach § 173 VwGO in Verbindung mit § 264 Nr. 2 ZPO ist die

Erweiterung des Klageantrags in der Hauptsache nicht als Änderung der Klage anzusehen. Der Übergang von einem Verbescheidungsantrag hin zu einem Verpflichtungsantrag ist eine solche Erweiterung des Klageantrags (vgl. BVerwG, U. v. 8.12.1988 - 3 C 45/87 - juris Rn. 17; Rennert in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 91 Rn. 14). Der Lebenssachverhalt, aus dem der Bescheidungsanspruch hergeleitet wurde, ist kein anderer als derjenige, auf den sich der nunmehrige Verpflichtungsantrag stützt.

## 20

2. a) Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen richtet sich gegenüber der Beklagten gemäß § 50 Abs. 4 Satz 2 SGB II nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Dass es sich bei den von der Klägerin verlangten Zielvereinbarungen um amtliche Informationen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG handelt, ist offenkundig und zwischen den Parteien unstrittig.

## 21

b) Die Klägerin als Fraktion des Berliner Abgeordnetenhauses ist auch „Jeder“ im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und damit anspruchsberechtigt. Nach dem Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fraktionsgesetz - FraktG) sind die Fraktionen Vereinigungen von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses (§ 1 Abs. 1 FraktG). Sie sind, soweit sie am allgemeinen Rechtsverkehr teilnehmen, juristische Personen des Parlamentsrechts mit originärem Rechtscharakter, die unter ihrem Namen klagen und verklagt werden können. Sie sind kein Teil der Verwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus (§ 2 Abs. 4 FraktG). Sie sind als ständige, selbstständige und unabhängige Gliederungen des Abgeordnetenhauses mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet (§ 2 Abs. 1 FraktG). Sie koordinieren, steuern und erleichtern die politischparlamentarische Arbeit ihrer Mitglieder (§ 2 Abs. 2 FraktG) und dienen der parlamentarischen Willensbildung im Abgeordnetenhaus unter anderem dadurch, dass sie ihre Mitglieder bei der Informationsbeschaffung, -aufbereitung und -vermittlung unterstützen (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 FraktG).

## 22

Mit dem Begriff „Jeder“ hat der Gesetzgeber eine denkbar weite Gesetzesformulierung gewählt (so Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 38). Die Klägerin macht insoweit zu Recht darauf aufmerksam, dass diese Formulierung sich deutlich von vergleichbarem Bundesrecht oder Informationszugangsrecht der Länder abhebt (zu vergleichbaren Formulierungen siehe Scheel in Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, § 1 Rn. 8).

## 23

Dass unter den Begriff „Jeder“ jede natürliche Person und jede juristische Person des Privatrechts fällt, ist unstrittig. Der weite Gesetzeswortlaut schließt aber seinem Wortsinn nach auch juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht von der Anspruchsinhaberschaft aus (Schoch, a. a. O., § 1 Rn. 42). Dass der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung zum IFG (Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drs. 15/4493 S.7 zu § 1 Abs. 1 Satz 1) davon ausging, dass „für juristische Personen des öffentlichen Rechts stattdessen Amtshilfenvorschriften, Auskunfts(verschaffungs)rechte oder Übermittlungsbefugnisse einschlägig sind“ zeigt lediglich, dass er davon ausging, dass insbesondere öffentliche Verwaltungen, die über die genannten Befugnisse verfügen, nicht auf das IFG angewiesen sein werden. Das hat im vorliegenden Verfahren auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit so vertreten (Schreiben vom 12.7.2013, Az. IX-7201/001 II#0059, Bl. 32 der VG-Akte) und darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber nur habe vermeiden wollen, dass Behörden untereinander auf der Grundlage des IFG Auskunft verlangen, obwohl ihnen die in der Gesetzesbegründung genannten Möglichkeiten der Informationsbeschaffung zur Verfügung stehen. Einen klaren Ausschluss jedweder juristischer Person des öffentlichen Rechts hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 IFG jedoch nicht vorgenommen, obwohl er eine entsprechende Formulierung hätte wählen können. Darin spiegelt sich die Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes wider, möglichst uneingeschränkt und faktisch ungehindert den Zugang zu Informationen bei den Bundesbehörden zu eröffnen. Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts können daher nach dem Wortlaut des § 1 IFG als anspruchsberechtigt angesehen werden, wenn sie sich ungeachtet ihres rechtlichen Status nach der Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes in einer mit den übrigen Anspruchsberechtigten vergleichbaren Lage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befinden. Das ist bei Fraktionen der Fall, so dass sie auch unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung als

„Jeder“ anspruchsberechtigt sind. Ebenso wie Fraktionen des Deutschen Bundestages (nicht anspruchspflichtig nach OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 26.2.2013 - OVG 12 N 8.12 - juris; Scheel in Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, Fußnote 34 zu § 1 Rn. 21 hält sie aber für anspruchsberechtigt) ist eine Fraktion nach dem Berliner Fraktionsgesetz nicht Teil der Verwaltung. Sie ist in keiner Weise in die Behördenstruktur der Berliner Verwaltung einbezogen oder mit dieser hierarchisch oder dienstrechtlich verknüpft. Die Klägerin hat daher zu Recht darauf hingewiesen, dass sie sich als Fraktion gerade nicht auf Amtshilfavorschriften oder sonstige Übermittlungsbefugnisse gegenüber der Bundesverwaltung berufen kann. Sie steht daher insoweit den Bundesbehörden in keiner besseren Position als der normale Bürger gegenüber.

#### **24**

Auch Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes deuten nicht auf einen Ausschluss der Klägerin vom Informationsanspruch hin. Das Informationsfreiheitsgesetz beabsichtigt nicht nur eine Stärkung der demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger, sondern will darüber hinaus auch die Kontrolle der Verwaltung verbessern (vgl. BT-Drs. 15/4493 S.6, Begründung A.I.). Eine Funktionserfüllung in dieser Hinsicht kann auch von juristischen Personen des öffentlichen Rechts geleistet werden (so Schoch, a. a. O., Rn. 59); § 2 Abs. 2 Satz 3 FraktG spricht insoweit von der Mitwirkung der Fraktion an der Kontrollfunktion des Abgeordnetenhauses. Zudem sind die Fraktionen gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 FraktG maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung. Wenn man eine nicht rechtsfähige Personenvereinigung (Ortsverband einer politischen Partei) als „Jeder“ im Sinne von § 4 UIG (in der Fassung von 1999) ansieht, weil sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkt und auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nimmt (so BVerwG, U. v. 25.3.1999 - 7 C 21/98 -juris Rn. 20), ist es angezeigt, erst recht einer Fraktion eines Landesparlaments aufgrund ihrer insoweit herausgehobenen, aber doch verwaltungsfernen Position ein Zugangsrecht zu Informationen als „Jeder“ zuzusprechen. Dass eine Fraktion in Berlin nach dortigem Recht keine schriftlichen Anfragen stellen kann, spricht entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht für einen Ausschluss vom Recht der Informationsbeschaffung nach dem Informationsfreiheitsgesetz, auch wenn dies damit begründet würde, dass ein solcher Anspruch für die Aufgabenerfüllung der Fraktion nicht notwendig sei. Die Notwendigkeit der Erlangung einer Information für einen bestimmten Zweck verlangt das Informationsfreiheitsgesetz gerade nicht. Die Tatsache, dass das Berliner Landesrecht der Klägerin keine weitergehenden Rechte als Fraktion einräumt, kann eine Einschränkung von Rechten nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes nicht rechtfertigen.

#### **25**

Entgegen der Auffassung der Beklagten spricht auch nicht gegen die eigene Antragsberechtigung der Fraktion, dass jedes einzelne Fraktionsmitglied als Einzelperson unstreitig einen Auskunftsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz geltend machen könnte. Mit diesem Argument könnte man die Antragsbefugnis jeder Personenvereinigung verneinen, was keinesfalls im Sinne des Gesetzgebers war, der den Anspruch gerade nicht auf natürliche Personen beschränkt hat (vgl. dazu den insoweit vergleichbaren Fall einer Zugangsberechtigung nach der Umweltinformationsrichtlinie, BVerwG, U. v. 21.2.2008 - 4 C 13/07 - juris Rn. 23 ff., wo der Zugangsanspruch eines Kirchengemeindeverbands oder einer in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffenen Gemeinde nicht mit dem Hinweis darauf verneint wird, dass auch ein einzelnes Kirchenmitglied oder ein Mitglied des Gemeinderats als Privatperson einen Antrag auf Informationszugang stellen könnte; kritisch zum Vorschieben eines Einzelnen auch Schoch, a. a. O., Rn. 61, 65 ff.: „Strohmann-Problematik“).

#### **26**

Zusammengefasst ist für den erkennenden Senat kein durchgreifender Grund dafür erkennbar, warum für die Klägerin als Fraktion, die keine Staatsqualität hat, weniger Informationsrechte bestehen sollen, als für „jedermann“ (vgl. Schoch, a. a. O., Rn. 64).

#### **27**

3. Der Schutz personenbezogener Daten, § 5 IFG, steht dem Auskunftsverlangen der Klägerin nicht entgegen. Die von ihr verlangten Zielvereinbarungen gemäß § 48b Abs. 1 Nr. 2 SGB II enthalten bis auf die

darin enthaltenen Namensangaben der die Zielvereinbarungen unterschreibenden Personen keine personenbezogenen Daten. Die Klägerin hat bereits im Verwaltungsverfahren mit Schreiben vom 21. August 2013 gegenüber der Beklagten deutlich gemacht, dass etwa enthaltene Namensangaben geschwärzt werden können. Die Namensangaben der jeweiligen Geschäftsführer von Jobcentern sind nach § 5 Abs. 4 IFG vorliegend vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, weil sie bezogen auf die abgeschlossenen Zielvereinbarungen nur Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit der jeweiligen Geschäftsführer als Vertreter ihrer Behörde sind. Dass andere weitere personenbezogene Daten in den streitgegenständlichen Zielvereinbarungen enthalten wären, ist nicht ersichtlich. Insbesondere kann die Beklagte sich nicht darauf berufen, dass es sich dabei nach § 5 Abs. 2 IFG um Informationen im Zusammenhang mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis der betroffenen Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer der Jobcenter handeln würde. Die von der Beklagten im Laufe des Berufungsverfahrens zunächst noch angeführten anderen Zielvereinbarungen, die im Rahmen des jeweiligen Dienstverhältnisses direkt mit den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern geschlossen werden, sind zum einen nicht identisch mit den Zielvereinbarungen, die die Klägerin mit dem vorliegenden Verfahren erhalten will. Die von der Klägerin verlangten Unterlagen lassen jedenfalls keine hinreichend konkreten Rückschlüsse auf Verhältnisse aus dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis der jeweiligen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer zu. Es können keine Rückschlüsse etwa auf dienstliche Beurteilungen gezogen werden, weil in die dienstliche Beurteilung auch noch andere Faktoren (etwa die Führungsleistung) einfließen müssen und damit Inhalt und vor allem das Ergebnis einer Beurteilung der Klägerin nicht offenbart wird. Insoweit wären klägerseits allenfalls völlig unsubstantiierte Vermutungen möglich, vor denen jedenfalls § 5 IFG weder schützen kann noch will. Konsequenterweise hat die Vertreterin der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat den entsprechenden Vortrag auch aufgegeben und zugestanden, dass jedenfalls bei den von der Klägerin verlangten Zielvereinbarungen kein weitergehender Schutz personenbezogener Daten erforderlich sei. Mit einer Schwärzung der entsprechenden Namensangaben hat sich die Klägerin, wie schon vorher im Verwaltungsverfahren, ohnehin einverstanden erklärt, weil es ihr - wie auch für die Beklagte von Anfang an erkennbar - nie auf die in den Zielvereinbarungen enthaltenen Namensangaben angekommen ist.

## **28**

4. § 9 Abs. 3 IFG steht dem Informationsbegehren der Klägerin nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift kann ein Antrag dann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die „begehrten Informationen“ verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Das ist jedoch hinsichtlich der streitgegenständlichen Zielvereinbarungen auch nicht teilweise der Fall. Die fraglichen Zielvereinbarungen selbst sind nirgendwo veröffentlicht. Soweit die Beklagte auf die Beantwortung einer Kleinen Anfrage eines Abgeordneten der Fraktion der Klägerin vom 21. Juni 2013 zu Zielvereinbarungen aus dem Jahr 2012 verweist (Drs. 17/12 324 des Abgeordnetenhauses Berlin), so verfügt die Klägerin damit noch nicht über die von ihr „begehrten Informationen“, denn diese sind die Zielvereinbarungsdokumente in ihrer ursprünglichen originalen Form (vgl. Schoch, IFG, 2009, § 9 Rn. 39: früher übermittelte Information muss mit der jetzt begehrten Information übereinstimmen). Abgesehen davon, dass die Beantwortung der Kleinen Anfrage nur das Jahr 2012 betrifft, wird in der Beantwortung schon einleitend klargestellt, dass die Anfrage Sachverhalte betrifft, die die Senatsverwaltung nicht aus eigener Kenntnis beantworten kann und der Antwort daher Stellungnahmen der Beklagten und der Berliner Jobcenter zugrunde lagen. Mit einer derartigen bloß berichtenden und zusammenfassenden Information über begehrte Dokumente braucht sich die Klägerin nicht zufrieden zu geben. Zudem können Zielvereinbarungen, wie die von der Klägerin im Verfahren vorgelegten Beispiele zeigen, auch weitere Informationen enthalten, die in der Beantwortung der Kleinen Anfrage nicht auftauchen (etwa absolute Zahlen von Leistungsbeziehern, ausgegebenen Geldmitteln, erhobenen Klagen, und nicht nur die prozentualen Veränderungswerte).

## **29**

5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Schwärzung der in den Zielvereinbarungen enthaltenen Namensangaben bedeutet kein Teilunterliegen der Klägerin, weil diese von Anfang an klargestellt hat, dass es ihr auf die Namensangaben ohnehin nicht ankommt. Selbst wenn man dies anders

sehen würde, wäre der Grad des Unterliegens jedenfalls so gering, dass gemäß § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO die gleiche Kostenentscheidung zu treffen gewesen wäre.

### **30**

Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

### **31**

6. Die Revision war zuzulassen, weil der Zulassungsgrund des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO vorliegt. Die Frage, ob die Fraktion eines Landesparlaments nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG anspruchsberechtigt ist, ist von grundsätzlicher Bedeutung und bisher höchstrichterlich noch nicht entschieden.

Rechtsmittelbelehrung

### **32**

Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

### **33**

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u. a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Beschluss:

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG).