

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht und Recht der Weiterverwendung
von Informationen öffentlicher Stellen

Rechtsquelle/n:

VwGO § 121
IFG § 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4

Titelzeile:

Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern

Stichworte:

formelle Beschwer; Rechtsschutzbedürfnis; Rechtskraft; Bindung; Bearbeiter; Abwägung; Informationsinteresse; Geheimhaltungsinteresse; personenbezogene Daten.

Leitsatz:

Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG sind nur diejenigen Bediensteten einer Behörde, die mit einem bestimmten Verwaltungsvorgang befasst gewesen sind, zu dem Informationszugang begehrt wird.

Urteil des 7. Senats vom 20. Oktober 2016 - BVerwG 7 C 27.15

- I. VG Berlin vom 5. Juni 2014
Az: VG 2 K 252.13
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 20. August 2015
Az: OVG 12 B 22.14





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 27.15
OVG 12 B 22.14

Verkündet
am 20. Oktober 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 20. Oktober 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller, Dr. Schemmer
und Böhmnn

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 20. August 2015 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, eine Anwaltskanzlei in der Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts, begehrt Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern von Bediensteten des Beklagten. Diese sind von ihren Kunden nicht unmittelbar telefonisch zu erreichen. Anrufe werden von einem eigens eingerichteten Service-Center mit einer einheitlichen Telefonnummer entgegengenommen.
- 2 Einen entsprechenden Antrag der Klägerin nach dem Informationsfreiheitsgesetz lehnte der Beklagte ab. Auf die nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Klage verpflichtete das Verwaltungsgericht den Beklagten, den Antrag der Klägerin auf Zugang zur Diensttelefonliste des Beklagten mit den Durchwahlnummern der Mitarbeiter im Außenkontakt (Stand 22. August 2013) neu zu bescheiden; im Übrigen wurde die Klage abgewiesen. Zur Begründung heißt es im Wesentlichen: Ob die Klägerin den begehrten Informationszugang erhalte, hänge allein vom Ergebnis der vom Beklagten noch durchzuführenden Beteiligung der betroffenen Bediensteten ab. Insoweit sei der angefochtene Bescheid rechtswidrig; mangels Spruchreife könne allerdings nur zur Neubescheidung verpflichtet werden.

- 3 Während des Berufungsverfahrens führte der Beklagte ein Beteiligungsverfahren nach § 8 IFG durch und teilte der Klägerin die Durchwahlnummern der Bediensteten mit, die der Weitergabe zugestimmt hatten. Die Berufung der Klägerin, mit der diese nach Teilerledigungserklärung den Zugang zu den übrigen Durchwahlnummern begehrte, hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen. Dem Informationszugang stehe der Schutz der personenbezogenen Daten der Bediensteten nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG entgegen. Die dienstlichen Durchwahlnummern seien den Mitarbeitern persönlich zugeordnet, nicht bestimmten Stellen oder Arbeitsplätzen. Für den im Regelfall voraussetzungslosen Anspruch auf Gewährung von Zugang zu amtlichen Informationen habe der Gesetzgeber den Schutz personenbezogener Daten spezifisch ausgestaltet, indem er ihn grundsätzlich vom Überwiegen des Informationsinteresses des Antragstellers in der Abwägung mit dem schutzwürdigen Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs oder dessen Einwilligung abhängig gemacht habe. Die Ausnahmevorschrift des § 5 Abs. 4 IFG greife nicht zugunsten der Klägerin ein. Das Informationsinteresse der Klägerin überwiege nicht das schutzwürdige Interesse der betroffenen Bediensteten am Ausschluss des Informationszugangs.
- 4 Zur Begründung ihrer Revision trägt die Klägerin vor: Der Begriff des Bearbeiters im Sinne von § 5 Abs. 4 IFG sei weit zu verstehen und umfasse die in der Diensttelefonliste aufgeführten Bediensteten des Beklagten. Überdies gehe es hier nicht um schutzwürdige Informationen im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG. Unabhängig davon habe das Berufungsgericht das Informationsinteresse der Klägerin unzutreffend gewichtet, da diesem durch die Einschaltung des Service-Centers gerade nicht ausreichend Rechnung getragen werde.
- 5 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 20. August 2015, soweit es die Berufung der Klägerin zurückgewiesen hat, das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 5. Juni 2014, soweit es die Klage abgewiesen hat, und den Bescheid des Beklagten vom 24. September 2014, soweit er den Antrag der Kläge-

rin abgelehnt hat, aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, der Klägerin Informationszugang zur Diensttelefonliste des Beklagten (Stand: 22. August 2013) mit den bislang noch nicht mitgeteilten Durchwahlnummern derjenigen Mitarbeiter, die in amtlicher Tätigkeit Kontakt zum Bürger (Außenkontakt) haben, zu gewähren.

6 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

7 Die Revision sei mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig, weil der Klägerin die begehrte Liste bereits bekannt sei. Im Übrigen verteidigt der Beklagte das angefochtene Urteil.

II

8 1. Die Revision ist zulässig. Dem steht nicht entgegen, dass eine Liste, die Durchwahlnummern der Bediensteten des Beklagten enthält, im Internet verfügbar ist. Das Rechtsschutzbedürfnis für eine Revision ist - abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen - dann zu bejahen, wenn die angefochtene Entscheidung dem Rechtsmittelführer etwas versagt hat, was er beantragt hat (vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 3. Juli 1956 - 3 C 102.55 - BVerwGE 4, 16 <17>). Diese das Rechtsschutzbedürfnis begründende formelle Beschwerde liegt hier wegen des die Berufung zurückweisenden Urteils des Oberverwaltungsgerichts vor.

9 2. Die Revision ist nicht begründet. Das Berufungsurteil beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

10 a) Die Revision scheidet allerdings nicht schon daran, dass eine Liste mit Durchwahlnummern des Beklagten im Internet zugänglich ist. Dabei kann offenbleiben, ob dieser Umstand schon das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage entfallen lassen oder nur im Rahmen des § 9 Abs. 3 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) i.d.F.

der Bekanntmachung vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) Berücksichtigung finden könnte. Denn nach den gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts entspricht die im Internet verfügbare Liste nicht dem Informationsbegehren der Klägerin, das auf die Durchwahlnummern mit dem Stand 22. August 2013 gerichtet ist.

- 11 b) Soweit das Verwaltungsgericht den Beklagten verpflichtet hat, den Antrag der Klägerin neu zu bescheiden, ist das Urteil rechtskräftig und einer Überprüfung im Revisionsverfahren nicht zugänglich.

- 12 aa) Rechtskräftige Urteile binden die Beteiligten, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist (§ 121 Nr. 1 VwGO). Die Rechtskraft schafft ein unabdingbares, in jeder Verfahrenslage - namentlich auch im Revisionsverfahren - von Amts wegen zu beachtendes Prozesshindernis für eine erneute gerichtliche Nachprüfung des Anspruchs, über den bereits entschieden worden ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. August 1962 - 1 C 161.58 - BVerwGE 14, 359 <362 f.> und vom 27. Januar 1995 - 8 C 8.93 - Buchholz 310 § 121 VwGO Nr. 70 m.w.N.). Die in einem rechtskräftigen Bescheidungsurteil (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO) verbindlich zum Ausdruck gebrachte, für dieses Urteil maßgebliche Rechtsauffassung bestimmt dessen Rechtskraftwirkung (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Dezember 1967 - 8 C 2.67 - BVerwGE 29, 1 <2 f.> und vom 3. Dezember 1981 - 7 C 30 und 31.80 - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 157). Der Umfang der materiellen Rechtskraft und damit der Bindungswirkung ergibt sich aus den Entscheidungsgründen, die die zu beachtende Rechtsauffassung des Gerichts im Einzelnen darlegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1995 - 8 C 8.93 - Buchholz 310 § 121 VwGO Nr. 70 m.w.N.).

- 13 bb) Daran gemessen folgt aus dem rechtskräftig gewordenen Teil des verwaltungsgerichtlichen Urteils, dass der Erfolg der Klage insoweit allein von der Durchführung des Beteiligungsverfahrens nach § 8 IFG abhängt und Ausschlussgründe, die dem Informationsbegehren entgegenstehen könnten, abgesehen von § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht vorliegen. Gegenstand des Revisionsverfahrens ist nur noch die vom Verwaltungsgericht ausgesprochene und vom

Oberverwaltungsgericht durch Zurückweisung der Berufung der Klägerin bestätigte Klageabweisung "im Übrigen". Sie umfasst die Ablehnung eines spruchreifen Anspruchs der Klägerin auf den begehrten Informationszugang sowie eine Abweichung der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts von derjenigen der Klägerin, soweit sie zu deren Nachteil ausfällt (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. Dezember 1981 - 7 C 30 und 31.80 - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 157 und vom 27. Januar 1995 - 8 C 8.93 - Buchholz 310 § 121 VwGO Nr. 70, je m.w.N.). Im Hinblick darauf ist ein Bundesrechtsverstoß des Berufungsgerichts zu verneinen.

- 14 c) Zutreffend hat das Berufungsgericht ausgeführt, dass § 5 Abs. 4 IFG nicht zugunsten der Klägerin eingreift. Nach dieser Vorschrift sind bestimmte personenbezogene Daten von Bearbeitern vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Bearbeiter im Sinne der Norm sind aber nicht alle Bediensteten einer Behörde, sondern nur diejenigen, die mit einem bestimmten Verwaltungsvorgang befasst gewesen sind, zu dem Informationszugang begehrt wird (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016 § 5 Rn. 104 ff.; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 5 IFG Rn. 25, beide mit Nachweisen auch zur Gegenauffassung; ferner Debus, NJW 2015, 981 <983>).
- 15 aa) Dieses Verständnis ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Vorschrift, da der Begriff der Bearbeitung die Erledigung einer konkreten dienstlichen Aufgabe bezeichnet. Die Herausgabe der personenbezogenen Daten der Bediensteten, die mit dieser Aufgabe befasst gewesen sind, erfolgt - funktionsbezogen - nur bei Gelegenheit eines Informationsbegehrens, welches auf den bearbeiteten Verwaltungsvorgang gerichtet ist. Damit richtet sie sich auf Daten, die im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit dieser Bediensteten sind.
- 16 bb) Die Systematik des Informationsfreiheitsgesetzes deutet in dieselbe Richtung. § 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 bis 4 IFG enthält eine Vorwegnahme bzw. einen Ausschluss der von § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG vorgesehenen Abwägung (vgl.

BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - NVwZ 2016, 1014 Rn. 26). Das Gefüge dieser Vorschriften, die jeweils bestimmte Arten personenbezogener Daten betreffen und diese spezifischen Regeln unterwerfen, würde durch ein erweiterndes, nicht mehr funktionsbezogen an einen bestimmten Verwaltungsvorgang anknüpfendes Verständnis des § 5 Abs. 4 IFG, das unterschiedslos alle Bediensteten einer Behörde umfasste, verkannt.

- 17 Eine Gleichsetzung von Bearbeitern und Bediensteten lässt sich zudem mit dem Regelungsgehalt von § 11 Abs. 2 IFG nicht vereinbaren. Danach sind Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen. Enthalten vergleichbare amtliche Informationen wie etwa behördliche Geschäftsverteilungspläne personenbezogene Daten, sollen sie nach dem Willen des Gesetzgebers durch § 11 Abs. 2 IFG nicht von der Abwägung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG freigestellt werden (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 16). Eine solche Freistellung wäre indessen der Sache nach die Folge des von der Revision für richtig gehaltenen Verständnisses des § 5 Abs. 4 IFG.
- 18 cc) Nichts anderes folgt schließlich aus dem Sinn und Zweck von § 5 Abs. 4 IFG. Die dort aufgeführten personenbezogenen Daten werden grundsätzlich nicht von § 5 Abs. 1 IFG geschützt, weil sie regelmäßig nur die amtliche Funktion der Bediensteten im Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Tätigkeit betreffen (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 14) und in diesem Rahmen ein übermäßiger Anonymisierungsaufwand vermieden werden soll (vgl. Debus, NJW 2015, 981 <983>). Der von der Vorschrift damit vorausgesetzte funktionale Zusammenhang zwischen einer konkreten dienstlichen Aufgabe und den personenbezogenen Daten der damit befassten Bediensteten und das daraus folgende geringere Schutzbedürfnis dieser Daten lägen aber dann nicht mehr vor, wenn alle Bediensteten einer Behörde als Bearbeiter im Sinne der Vorschrift angesehen würden.
- 19 d) § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG verlangt bei fehlender Einwilligung des Dritten eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem schutzwürdigen Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs,

die gerichtlich voll überprüfbar ist (BVerwG, Urteile vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - NVwZ 2016, 1014 Rn. 25 und vom 28. Juli 2016 - 7 C 7.14 - juris Rn. 29). Die Auffassung des Berufungsgerichts, dass das Informationsinteresse der Klägerin nicht das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Bediensteten überwiegt, begegnet keinen revisionsrechtlichen Bedenken.

- 20 aa) Als Umstände, die für das Informationsinteresse der Klägerin sprechen, hat das Berufungsgericht deren Interesse an der Förderung der Transparenz und ein berufliches Interesse an der unmittelbaren Kontaktaufnahme mit dem jeweiligen Sachbearbeiter festgestellt. Diese Aspekte hat das Berufungsgericht nicht für besonders gewichtig erachtet, weil die Erreichbarkeit des Beklagten über das eigens hierfür eingerichtete Service-Center sichergestellt sei und das allgemeine Interesse an Behördentransparenz über die dem Informationsfreiheitsgesetz allgemein zugrunde liegende Zwecksetzung nicht hinausgehe.
- 21 bb) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Berufungsgericht dem Geheimhaltungsinteresse der Bediensteten ein dem Informationsinteresse der Klägerin mindestens gleiches Gewicht beigemessen. Denn die dienstlichen Telefonnummern werden als personenbezogene Daten der Mitarbeiter vom Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung erfasst (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - NVwZ 2016, 1014 Rn. 25; Beschlüsse vom 19. Juni 2013 - 20 F 10.12 - ZIP 2014, 442 Rn. 10, 13 und vom 29. Oktober 2015 - 1 B 32.15 - CR 2016, 154 Rn. 7). Nach der im Rahmen des § 5 Abs. 1 IFG anwendbaren Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 BDSG (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 20.12 - BVerwGE 151, 1 Rn. 20) sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Telefonnummern gehören zu diesen personenbezogenen Daten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Juni 2013 - 20 F 10.12 - ZIP 2014, 442 Rn. 10; Gola/Klug/Körffer, in: Gola/Schomerus, BDSG, 12. Aufl. 2015, § 3 Rn. 3; Schild, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, § 3 BDSG Rn. 19; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 11 Rn. 39). Dieser Personenbezug besteht auch bei Nummern dienstlicher Telefonanschlüsse, soweit sie sich bestimmten oder bestimmbaren bediensteten Personen zuordnen lassen. Bei ihrer Gewichtung ist daher dem rela-

tiven Vorrang des Datenschutzes vor dem Informationsinteresse, der § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG zugrunde liegt (BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - NVwZ 2016, 1014 Rn. 25), Rechnung zu tragen.

- 22 cc) Dem steht nicht entgegen, dass eine Behörde mit Publikumsverkehr ihrerseits grundsätzlich befugt ist, dienstliche Kontaktdaten ihrer Bediensteten zu veröffentlichen, und diese keinen Anspruch darauf haben, von der Möglichkeit der Kontaktaufnahme abgeschirmt zu werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. März 2008 - 2 B 131.07 - Buchholz 237.8 § 102 RhPLBG Nr. 2 Rn. 8). Diese Vorgaben gelten allein für die Rechtsbeziehung zwischen dem Bediensteten und seinem Dienstherrn. Die im Verhältnis dazu stärkere Gewichtung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts im Rahmen eines Informationszugangsbegehrens folgt hingegen aus der speziellen Regelung des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG, die dem schutzwürdigen Interesse der in diesem Recht Betroffenen an einem Ausschluss des Informationszugangs besondere Bedeutung beimisst.
- 23 dd) Die Einwände, die die Revision gegen die vom Obergericht vorgenommene Abwägung und ihr Ergebnis erhebt, greifen nicht durch. Soweit die Klägerin bestreitet, dass die telefonische Erreichbarkeit des Beklagten durch die Tätigkeit des Service-Centers gewährleistet sei, und daraus eine fehlerhafte Gewichtung ihres Interesses an der Kontaktaufnahme mit dem Beklagten ableitet, wendet sie sich gegen Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts, an die der Senat mangels durchgreifender Verfahrensrügen gebunden ist (§ 137 Abs. 2 VwGO). Den Umstand, dass die Klägerin eine Rechtsanwaltskanzlei betreibt, hat das Berufungsgericht in die Abwägung eingestellt, ihm aber ohne Rechtsverstoß kein die gegenläufigen Belange überwiegendes Gewicht beigegeben. Die berufliche Stellung der Gesellschafter der Klägerin wird nicht deswegen unzureichend berücksichtigt, weil die hier vorgenommene Abwägung dazu führt, dass einem Rechtsanwalt nur die seitens einer Behörde allgemein eröffneten Kommunikationswege zur Verfügung stehen. Gründe dafür, dass ein Rechtsanwalt insoweit gegenüber den Kunden eines Jobcenters bevorzugt werden müsste, sind nicht ersichtlich.

24 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer

Böhmman