



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 28.15
OVG 12 B 21.14

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 des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 20. August 2015 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger 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 unter einer einheitlichen Telefonnummer entgegengenommen.
- 2 Einen entsprechenden Antrag des Klägers nach dem Informationsfreiheitsgesetz lehnte der Beklagte ab. Auf die nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Klage verpflichtete das Verwaltungsgericht den Beklagten, den Antrag des Klägers auf Zugang zur Diensttelefonliste des Beklagten (Stand: 29. Dezember 2013) neu zu bescheiden, soweit die Liste Mitarbeiter der Widerspruchsstelle und Mitarbeiter betrifft, denen in dieser Liste Anfangsbuchstaben von Kundennamen zugewiesen sind; im Übrigen wurde die Klage abgewiesen. Zur Begründung heißt es im Wesentlichen: Ob der Kläger den begehrten Infor-

mationszugang 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 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Klägers zurückgewiesen. Dem begehrten Informationszugang stehe der Schutz der personenbezogenen Daten der Bediensteten nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG entgegen. Bei den Durchwahlnummern, die den Bediensteten zugeordnet seien, handele es sich um personenbezogene Daten. Der Personenbezug entfalle auch nicht deswegen, weil der Kläger die Namen der jeweiligen Mitarbeiter nicht erfahren wolle. Diese Beschränkung führe nur scheinbar zu einer Anonymisierung. 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 des Klägers ein. Das Informationsinteresse des Klägers überwiege nicht das schutzwürdige Interesse der betroffenen Bediensteten am Ausschluss des Informationszugangs.
- 4 Zur Begründung seiner Revision trägt der Kläger vor: Die nicht mit einem Namen verknüpften Diensttelefonnummern stellten keine personenbezogenen Daten im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG dar. 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. Unabhängig davon habe das Berufungsgericht das Informationsinteresse des Klägers unzutreffend gewichtet.
- 5 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 20. August 2015, soweit es die Berufung des Klägers zurückgewiesen hat, und das Urteil des

Verwaltungsgerichts Berlin vom 5. Juni 2014, soweit es die Klage abgewiesen hat, aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, dem Kläger Informationszugang zu den dienstlichen Durchwahlnummern aller Sachbearbeiter und Vermittler sowie der sachbearbeitenden Mitarbeiter der Widerspruchsstelle des Beklagten (Stand: 29. Dezember 2013) mit Angabe ihres Zuständigkeitsbereichs unter Unkenntlichmachung ihrer Vornamen und Namen zu gewährleisten.

6 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

7 Die Revision sei unzulässig, da sich ihre Begründung nicht zum Erfordernis der Durchführung des Beteiligungsverfahrens nach § 8 Abs. 1 IFG verhalte. Im Übrigen verteidigt der Beklagte das angefochtene Urteil.

II

8 1. Die Revision ist zulässig. Insbesondere ist sie in der von § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO gebotenen Weise begründet worden. Dazu gehört, dass der Revisionsführer zum Ausdruck bringt, warum die Erwägungen, auf die die angefochtene Entscheidung gestützt ist, gegen das Gesetz verstoßen und damit ungeeignet sind, das vom Berufungsgericht gefundene Ergebnis zu tragen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. April 1980 - 7 C 88.79 - Buchholz 310 § 139 VwGO Nr. 55). Dies gilt aber nur, soweit das Berufungsurteil Gegenstand der Revision ist. Daher waren hier keine Darlegungen zu den an § 8 Abs. 1 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) anknüpfenden Erwägungen des Berufungsgerichts erforderlich. Denn die Revision wendet sich ausschließlich dagegen, dass das Berufungsgericht ein Überwiegen des Informationsinteresses des Klägers (§ 5 Abs. 1 Satz 1 IFG) sowie die Anwendbarkeit des § 5 Abs. 4 IFG und damit einen spruchreifen An-

spruch des Klägers verneint hat. Insoweit ist das Urteil indessen nicht auf § 8 Abs. 1 IFG gestützt.

- 9 2. Die Revision ist nicht begründet. Das Berufungsurteil beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 10 a) Soweit das Verwaltungsgericht den Beklagten verpflichtet hat, den Antrag des Klägers neu zu bescheiden, ist das Urteil rechtskräftig und einer Überprüfung im Revisionsverfahren nicht zugänglich.
- 11 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.).
- 12 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 Obergerverwaltungsgericht durch Zurückweisung der Berufung des Klägers bestä-

tigte Klageabweisung "im Übrigen". Sie umfasst die Ablehnung eines spruchreifen Anspruchs des Klägers auf den begehrten Informationszugang sowie eine Abweichung der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts von derjenigen des Klägers, soweit sie zu dessen 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.

- 13 b) Die Auffassung des Berufungsgerichts, dass sich das Informationsbegehren des Klägers auf personenbezogene Daten im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG richtet, steht im Einklang mit Bundesrecht. Dem steht nicht entgegen, dass der Kläger die Namen der Bediensteten nicht erfahren will, sondern nur, welchem Zuständigkeitsbereich ihre dienstlichen Telefonnummern zugeordnet sind.
- 14 Nach der im Rahmen des § 5 Abs. 1 IFG anwendbaren Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 BDSG (vgl. 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/Körffler, 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). Ihr Personenbezug entfällt nicht schon dadurch, dass die Namen der ihnen zugeordneten Bediensteten nicht mitgeteilt werden. Diese Beschränkung des begehrten Informationszugangs führt nach der zutreffenden Auffassung des Berufungsgerichts nicht zu einer Anonymisierung der betroffenen Daten im Sinne des - ebenfalls anwendbaren (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 20.12 - BVerwGE 151, 1 Rn. 41) - § 3 Abs. 6 BDSG. Die aus dieser Vorschrift folgende Voraussetzung einer Anonymisierung, dass die Nummern nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können, ist nicht erfüllt. Bereits ein einfacher Anruf stellt, wie das Berufungsgericht zu-

treffend bemerkt, bei lebensnaher Betrachtung die Verknüpfung der Telefonnummer mit einer - in der Regel nicht nur bestimmbar, sondern bestimmten - Person her.

- 15 c) Zutreffend hat das Berufungsgericht ausgeführt, dass § 5 Abs. 4 IFG nicht zugunsten des Klägers 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>).
- 16 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.
- 17 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.

- 18 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.
- 19 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.
- 20 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 des Klägers nicht das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Bediensteten überwiegt, begegnet keinen revisionsrechtlichen Bedenken.

- 21 aa) Als Umstände, die für das Informationsinteresse des Klägers sprechen, hat das Berufungsgericht dessen Interesse an der Förderung der Transparenz und ein privates Interesse an der unmittelbaren - wenn auch nicht in eigenen Angelegenheiten des Klägers erfolgenden - 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.
- 22 bb) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Berufungsgericht dem Geheimhaltungsinteresse der Bediensteten ein dem Informationsinteresse des Klägers mindestens gleiches Gewicht beigemessen. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei den dienstlichen Telefonnummern, auf die das Informationszugangsbegehren des Klägers gerichtet ist, um personenbezogene Daten. Sie werden 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). Bei ihrer Gewichtung ist daher dem relativen 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.
- 23 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.

- 24 dd) Die Einwände, die die Revision gegen die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Abwägung und ihr Ergebnis erhebt, greifen nicht durch, wobei der Senat an die zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden ist. Das gelegentliche Engagement des Klägers für Empfänger von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch - Grundversicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und sein allgemeines Interesse an der Förderung von Transparenz hat das Oberverwaltungsgericht in die Abwägung eingestellt, diesen nicht spezifisch grundrechtlich geprägten Umständen aber ohne Rechtsverstoß kein Gewicht beigemessen, das die gegenläufigen, vom Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung erfassten Belange und deren gesetzlich vorgegebenen relativen Vorrang überwiegt.
- 25 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer

Böhmman