

Vom 15.07.2014

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig und begründet. Das Gericht ist trotz des Ausbleibens des Beklagten in der mündlichen Verhandlung nicht gehindert, den Rechtsstreit zu entscheiden, weil in der Ladung zur mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen wurde, dass auch im Fall des Nichterscheinens der Beteiligten verhandelt und entschieden werden kann (§ 102 Abs. 2 VwGO).

Für das vom Kläger verfolgte Begehren ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Zwar enthält das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) keine aufdrängende Sonderzuweisung, insbesondere enthält § 9 Abs. 4 IFG eine solche nicht (Schoch, IFG, 2009, § 9, Rn. 68). Es sind allerdings die Voraussetzungen der Generalklausel des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO erfüllt. Fragen des SGB II sind nicht betroffen, eine Zuständigkeit der Sozialgerichte nach § 51 SGG ist daher nicht gegeben.

Statthaft ist vorliegend die Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO). Nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 9 Abs. 4 Satz 1 IFG sind gegen ablehnende Entscheidungen „Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig“.

Das nach § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforderliche Vorverfahren wurde erfolglos durchgeführt. Eine Entbehrlichkeit des Vorverfahrens gem. § 68 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbs., Abs. 2 VwGO i.V.m. § 8a Abs. 1, Abs. 2 Nds. AGVwGO ist im Hinblick auf § 9 Abs. 4 Satz 1, Satz 2 IFG nicht gegeben. Die Klagefrist nach § 74 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO wurde eingehalten.

Die Klage hat auch in der Sache Erfolg, der Kläger hat einen Anspruch gegen den Beklagten auf Herausgabe der von ihm begehrten Durchwahlnummern (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Anspruchsgrundlage ist § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG i.V.m. § 50 Abs. 4 Satz 2 SGB II. Hiernach hat jeder nach Maßgabe des IFG gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Durch Schaffung dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber einen - voraussetzungslosen - Anspruch auf Zugang zu Informationen geschaffen (BT-Drs. 15/4493, S. 7; Kloepfer/Lewinski, DVBl. 2005, 1277, 1279). Danach sind im Regelfall Informationen herauszugeben; die Verweigerung einer Informationsherausgabe ist nur ausnahmsweise in den gesetzlich formulierten Fällen zulässig. Dabei kann dahinstehen, ob der Beklagte, der eine gemeinsame Einrichtung gemäß § 44b SGB II ist, als Bundesbehörde anzusehen ist: Nach § 50 Abs. 4 Satz 2 SGB II richtet sich der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber dem Beklagten nach dem IFG. Die Durchwahlnummern, deren Herausgabe der Kläger begehrt, stellen auch amtliche Informationen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG dar. Amtliche Informationen sind gem. § 2 Nr. 1 IFG sämtliche amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speiche-

Die Durchwahlnummern von Behördenmitarbeitern sind von dieser Definition nicht ausgenommen. Dies folgt zum einen aus der Nennung der Durchwahlnummer in § 5 Abs. 4 IFG. Zum anderen ergibt sich Gegenteiliges auch nicht aus § 11 Abs. 2 IFG, nach welchem Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten nach Maßgabe des IFG allgemein zugänglich zu machen sind. Die Vorschrift nimmt personenbezogene Daten und damit auch die Durchwahlnummern von Behördenmitarbeitern lediglich von der Pflicht zur antragslosen allgemeinen Zugänglichmachung aus; dem antragsabhängigen Auskunftsanspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG unterliegen die Durchwahlnummern gleichwohl (BT-Drs. 15/4493, S. 16).

Ein dem Anspruch des Klägers entgegenstehender Ausschlussgrund nach §§ 3 bis 6 IFG liegt nicht vor.

In Betracht käme insoweit zum einen ein Ausschluss nach § 3 Nr. 2 IFG, nach dem ein Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst die Unversehrtheit der Rechtsordnung, die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen sowie die Integrität von Individualrechtsgütern (BT-Drs. 15/4493, S. 10). Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit aufgrund der Bekanntgabe der vom Kläger begehrten Durchwahlnummern ist nicht zu erwarten.

Die Funktionsfähigkeit des Beklagten als staatliche Einrichtung ist nicht gefährdet. Soweit der Beklagte in seinen Bescheiden anführt, seine Mitarbeiter würden durch direkte Telefonanrufe bei der Bearbeitung umfangreicher und komplexer Sachverhalte unterbrochen, stellt dies die Funktionsfähigkeit des Beklagten nicht in Frage. Der Kläger begehrt hier lediglich die Bekanntgabe der Durchwahlnummern der für ihn zuständigen Mitarbeiter des Beklagten, nicht etwa die Herausgabe einer vollständigen Telefonliste. Ferner ist eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit gerade des Beklagten auch im Hinblick auf den Umstand nicht zu befürchten, dass eine Vielzahl anderer Jobcenter sowie anderer - ebenfalls mit der Bearbeitung von Massenverwaltungsverfahren betrauter - Behörden Telefonlisten mit Durchwahlnummern ihrer Mitarbeiter sogar allgemein im Internet bekanntgegeben hat und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese anderen Jobcenter oder Behörden in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt sind (vgl. VG Leipzig, Urt. v. 10.01.2013 - 5 K 981/11 -, juris, Rn. 32; VG Gießen, Urt. v. 24.02.2014 - 4 K 2911/13.GI -, BeckRS 2014, 48672). Zudem ist im Rahmen der Beantwortung der Frage nach der Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Beklagten zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung des IFG den Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse durchaus im Blick gehabt (vgl. BT-Drs. 15/44493, S. 12), diesen aber auf insbesondere in § 4 IFG dargestellte Vorbereitungshandlungen beschränkt hat. Der Gesetzgeber hat daher sehenden Auges in Kauf genommen, dass durch das IFG den Behörden ein gewisses Maß an Unterbrechungen und Störungen des regulären Betriebsablaufes sowie an zusätzlichem Verwaltungs- und Organisationsaufwand entsteht (vgl. VG Leipzig, Urt. v. 10.01.2013 - 5 K 981/11 -, juris, Rn. 41).

Die öffentliche Sicherheit ist auch nicht in Gestalt der Unversehrtheit von Individualrechtsgütern der betroffenen Mitarbeiter gefährdet.

Der Anspruch des Klägers aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG ist zum anderen auch nicht nach § 5 Abs. 1 IFG ausgeschlossen. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG regelt, dass Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden darf, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte in die Herausgabe der betroffenen Information eingewilligt hat. Danach genießt der Schutz personenbezogener Daten eines Dritten grundsätzlich den Vorrang vor dem Informationsinteresse eines Antragstellers (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13; Kloepfer/Lewinski, DVBl. 2005, 1277, 1283; Schoch, IFG, 2009, § 5, Rn. 7). Das in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG geschaffene Regel-Ausnahme-Verhältnis wird mit Blick auf personenbezogene Daten Dritter umgedreht: Im Grundsatz besteht kein Anspruch auf Zugang zu personenbezogenen Daten Dritter. Jedoch sind die Mitarbeiter des Beklagten nicht Dritte i.S.d. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG. Dies folgt aus § 5 Abs. 4 IFG. Hiernach ist u.a. die Bürotelekommunikationsnummer von Bearbeitern nicht vom Informationszugang ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit ist und kein Ausnahmetatbestand vorliegt. Das Gesetz unterscheidet daher zwischen - nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG geschützten - personenbezogenen Daten Dritter einerseits und § 5 Abs. 4 IFG unterfallenden Daten von "Bearbeitern" andererseits. Die Voraussetzungen des § 5 Abs. 4 IFG. sind mit Blick auf die Durchwahlnummern, deren Bekanntgabe der Kläger begehrt, erfüllt. Denn bei den Durchwahlnummern handelt es sich um solche von Bearbeitern - nämlich den für die Bearbeitung der Anträge des Klägers zuständigen Mitarbeitern des Beklagten -, nicht um solche von Dritten (§ 2 Nr. 2 IFG). Folge der Erfüllung der Voraussetzungen des § 5 Abs. 4 IFG ist, dass ein Schutz nach § 5 Abs. 1 IFG nicht besteht und das Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht umgekehrt wird - die Daten sind im Grundsatz bekanntzugeben (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 14; VG Leipzig, Ur. v. 10.01.2013 - 5 K 981/11 -, juris, Rn. 34; VG Gießen, Ur. v. 24.02.2014 - 4 K 2911/13.GI -, BeckRS 2014, 48672; Kloepfer/Lewinski, DVBl. 2005, 1277, 1283).

Auch sonst sind schützenswerte Individualrechtsgüter der betroffenen Mitarbeiter nicht gefährdet. Allerdings haben die Mitarbeiter im Widerspruchsverfahren angegeben, dass sie mit der Herausgabe der Durchwahlnummern nicht einverstanden sind (Vermerk vom 4. Dezember 2013). Jedoch gibt ihnen die Weigerung keinen Schutz, und der Beklagten gibt dieser Umstand keine rechtliche Möglichkeit, die Herausgabe der Telefonnummern an den Kläger zu verhindern. Mit der Nennung der dienstlichen Telefonnummern der Mitarbeiter werden keine in irgendeiner Hinsicht schützenswerten personenbezogenen Daten der Mitarbeiter preisgegeben (BVerwG, Beschl. v. 12.03.2008 - 2 B 131/07 -, juris, Rn. 8). Auch wenn nicht von einer vollständigen Bedeutungslosigkeit von Daten ausgegangen werden kann, geht es im vorliegenden Fall nicht um personenbezogene Daten, es geht nur um „funktionale Daten“, die ihre Wurzeln nicht im Persönlichkeitsrecht der natürlichen Person finden. Der Mitarbeiter ist insoweit nicht als natürliche Person angesprochen, sondern als Funktionsträger (vgl. Heckmann, juris, PR-ITR 10/2007, Anm. 4 - zu OVG Koblenz, Ur. v. 10.9.2007, 2 A 10413/07 -). Rein funktionale Mitarbeiterdaten haben deshalb in aller Regel keine Schutzwürdigkeit. Mitarbeiter, die eine Tätigkeit in einer Behörde aufnehmen, die mit Außenkontakten verbunden ist, genießen bereits von vornherein keine vollständige Anonymität. Der Wunsch nach Anonymität auch funktionaler Daten muss gegenüber

den im IFG zum Ausdruck gebrachten Interessen, dem Außenstehenden besondere Offenheit und Transparenz zu vermitteln, in aller Regel - wenn wie hier keine Besonderheiten vorliegen - zurücktreten (Jäger, juris, PR-ITR 11/2008, Anm. 4 zu BVerwG, Beschl. v. 12.3.2008 - 2 B 131/07 -).

Eigene Interessen des Beklagten stehen dem Anspruch des Klägers ebenfalls nicht entgegen. Ob bei der Entscheidung, dienstliche Telefonnummern herauszugeben, ein Ermessen des Dienstherrn besteht oder er sonst berechtigt ist, eine Interessenabwägung vorzunehmen, mag offen bleiben. Das Bundesverwaltungsgericht hat - ohne dass im konkreten Fall das IFG anwendbar gewesen ist - gemeint, es liege im "organisatorischen Ermessen" der Behörde, ob und ggf. auf welche Weise sie die tatsächliche Erreichbarkeit ihrer Bediensteten durch Außenstehende sicherstellen will, etwa durch die Bekanntgabe von Telefonnummern (BVerwG, Beschl. v. 12.3.2008 - 2 B 131/07 -, juris, Rn. 8). Zum Teil wird auch unter Geltung des IFG davon ausgegangen, die Behörde habe eine Ermessensentscheidung bei der Frage, ob Telefondaten weitergegeben werden (vgl. VG Karlsruhe, Urt. v. 5.8.2011 - 2 K 765/11 -, juris, Rn. 28; ausdrücklich a.A. VG Gießen, Urt. v. 24.04.2014 - 4 K 2911/13.GI -, BeckRS 2014, 48672). Weiter wird vertreten, es bedürfe einer Interessenabwägung, welche Folgen sich aus der Offenbarung ergeben, etwa die Gefahr einer Stigmatisierung in der Öffentlichkeit oder sonstiger persönlichkeitsbeeinträchtigender Schäden (VG Aachen, Urt. v. 17.7.2013 - 8 K 532/11 -, juris, Rn. 83). Selbst bei Annahme, die Behörde habe nach Ermessen über die Weitergabe von Telefonnummern zu entscheiden oder es müsse eine Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfinden - durch die Behörde oder das Gericht unmittelbar -, führt dies nicht dazu, dass der Anspruch des Klägers zu verneinen wäre. Denn ein Ermessen des Beklagten wäre sozusagen „auf Null“ geschrumpft mit der Folge, dass auch bei Annahme eines Ermessensspielraums eine Verpflichtung des Beklagten bestünde, die Durchwahlnummern herauszugeben. Auch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung führte nicht zum Ausschluss des Anspruches, da jede andere Entscheidung als die Herausgabe unverhältnismäßig wäre. Aus der Berücksichtigung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber seinen Mitarbeitern - daraus folgend: Daten zurückzuhalten, wenn die Mitarbeiter dies wünschen - folgt nichts Gegenteiliges. Da - wie ausgeführt - kein Bediensteter einer Behörde Anspruch darauf hat, vom Publikumsverkehr und von der Möglichkeit, dass das Publikum von außen mit ihm Kontakt aufnimmt, abgeschirmt zu werden, gilt diese Abwägung auch im Verhältnis des Außenstehenden zum Dienstherrn. Die allgemeine Fürsorgepflicht kann dem Informationsanspruch nicht entgegengehalten werden. Es können nur besondere, individuelle und schwerwiegende Gründe - auf Seiten des Mitarbeiters oder der Behörde - sein, die den Anspruch auf Herausgabe der Durchwahlnummern ausschließen. Dass der Beklagte als Jobcenter verpflichtet ist, im vorliegenden Fall nicht nur allgemeine, sondern besondere individuelle, schwerwiegende Interessen der Mitarbeiter zu schützen oder dass darüber hinausgehende eigene bedeutsame Belange des Dienstherrn geschützt werden müssen, hat der Sachvortrag des Beklagten nicht erkennen lassen. Es fehlt an Anhaltspunkten, dass es für die Mitarbeiter und den Beklagten um einen Schutz geht, der andere als bloße funktionale Daten betrifft. Der Beklagte hat, da er in der mündlichen Verhandlung nicht zugegen gewesen ist, auch keine eigenen besonderen Organisationsinteressen vorgetra-

gen, die dem grundsätzlich gegebenen Anspruch des Klägers nach dem IFG entgegen gehalten werden können. Der Wunsch, die Mitarbeiter von Telefonanrufen außenstehender Antragsteller freizuhalten, begründet lediglich einen allgemein gegebenen Wunsch, nicht aber weitergehende, besonders schwerwiegende Interessen der Mitarbeiter oder der Behörde von Gewicht und Belang. Weder die allgemeine Organisationshoheit und das allgemeine Organisationsrecht des Dienstherrn noch die allgemeine Fürsorgepflicht sind nach dem IFG besondere schützenswerte Belange, solange keine Besonderheiten bestehen, die hier aber von dem Beklagten nicht vorgetragen worden sind.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO.