

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht und Recht der Weiterverwendung
von Informationen öffentlicher Stellen

Rechtsquelle/n:

SGB II §§ 6d, 44b, 50 Abs. 4 Satz 2
IFG § 2 Abs. 1, § 3 Nr. 2

Titelzeile:

Informationszugang zu dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern

Stichworte:

Jobcenter; Durchwahlnummern; Telefonliste; gemeinsame Einrichtung; öffentliche Sicherheit; Gefährdung; Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen; Organisationsermessen.

Leitsatz:

Der Anspruch auf Informationszugang zu den dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern ist nach § 3 Nr. 2 IFG ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit - hier: die Funktionsfähigkeit und die effektive Aufgabenerfüllung staatlicher Einrichtungen - gefährden kann.

Urteil des 7. Senats vom 20. Oktober 2016 - BVerwG 7 C 20.15

- I. VG Köln vom 30. Oktober 2014
Az: VG 13 K 498/14
- II. OVG Münster vom 16. Juni 2015
Az: OVG 8 A 2429/14





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 20.15
OVG 8 A 2429/14

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 für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juni 2015 in der Fassung des Berichtigungsbeschlusses vom 23. Juli 2015 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt Informationszugang zu den aktuellen 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 entgegen genommen.
- 2 Einen entsprechenden Antrag des Klägers lehnte der Beklagte ab. Widerspruch, Klage und Berufung blieben erfolglos. Das Oberverwaltungsgericht hat zur Begründung seiner Entscheidung ausgeführt: Dem beehrten Informationszugang stehe der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 2 IFG entgegen. Nach dieser Vorschrift bestehe der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden könne. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit sei wie im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht

zu verstehen. Zu ihren Schutzgütern gehörten neben den Rechtsgütern des Einzelnen und der Unversehrtheit der Rechtsordnung auch die grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates, mithin die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen. Zu den staatlichen Einrichtungen zähle auch der Beklagte. Der Ausschlussgrund sei zu bejahen, wenn die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf das Schutzgut gegeben sei. Nachteilige Auswirkungen in diesem Sinne lägen vor, wenn aufgrund einer auf konkreten Tatsachen beruhenden prognostischen Bewertung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei, dass das Bekanntwerden der Information das Schutzgut beeinträchtigt. Im Streitfall würde die Funktionsfähigkeit des Beklagten beeinträchtigt, wenn die Telefonnummern seiner Sachbearbeiter Dritten zugänglich gemacht würden. Dazu sei nicht die Prognose erforderlich, dass ein Jobcenter seiner Funktion überhaupt nicht mehr gerecht werden könne. Der Ausschlussgrund greife vielmehr bereits dann ein, wenn die organisatorischen Vorkehrungen staatlicher Stellen zur effektiven Aufgabenerledigung gestört würden und die Arbeit der betroffenen Amtsträger beeinträchtigt oder erschwert werde.

3 Zur Begründung seiner Revision trägt der Kläger vor: Das Berufungsgericht habe verkannt, dass der Begriff der öffentlichen Sicherheit in § 3 Nr. 2 IFG die Funktionsfähigkeit aller staatlichen Einrichtungen nur insoweit umfasse, als die Erfüllung gesetzlich vorgegebener Aufgaben betroffen sei. Nicht erfasst seien organisatorische Maßnahmen zur Effizienzsteigerung. § 3 Nr. 2 IFG setze zudem eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne voraus; nachteilige Auswirkungen reichten nicht aus. Gemessen an diesem Maßstab sei der Ausschlussstatbestand bezüglich der Diensttelefonliste nicht erfüllt.

4 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juni 2015 in der Fassung des Berichtigungsbeschlusses vom 23. Juli 2015, das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 30. Oktober 2014 und den Bescheid des Beklagten vom 19. August 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 9. Dezember 2013 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten,

dem Kläger Informationszugang zu den aktuellen dienstlichen Durchwahlnummern aller Sachbearbeiter und Vermittler sowie der sachbearbeitenden Mitarbeiter der Widerspruchsstelle des Beklagten zu gewähren,

hilfsweise,

dem Kläger Informationszugang zu den aktuellen dienstlichen Durchwahlnummern aller Sachbearbeiter und Vermittler sowie der sachbearbeitenden Mitarbeiter der Widerspruchsstelle des Beklagten unter Angabe des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs, aber ohne Nennung des Namens - bei Einsatz mehrerer Mitarbeiter in einem Zuständigkeitsbereich unter Individualisierung durch Nennung der ersten beiden Buchstaben des Nachnamens - zu gewähren.

5 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

6 Er verteidigt das angefochtene Urteil.

II

7 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das Berufungsurteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

8 1. Das beklagte Jobcenter ist nach §§ 6d, 44b Zweite Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) i.d.F. der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939) eine gemeinsame Einrichtung, gegenüber der sich der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes richtet (§ 50 Abs. 4 Satz 2 SGB II).

9 2. Im Einklang mit Bundesrecht hat das Berufungsgericht die in Rede stehende Auflistung dienstlicher Telefonnummern als amtliche Information im Sinne des § 2 Nr. 1 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (In-

formationsfreiheitsgesetz - 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) qualifiziert. Es handelt sich bei dieser Liste um eine Aufzeichnung, die amtlichen Zwecken - der Sicherung der behördeninternen gegenseitigen Erreichbarkeit - dient.

- 10 Die insoweit geäußerten Zweifel (vgl. VGH München, Urteil vom 5. August 2015 - 5 BV 15.160 - BayVBl. 2016, 639 Rn. 18 ff. mit Nachweisen aus der erstinstanzlichen Rechtsprechung) knüpfen an die Gesetzesbegründung zu § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG an. Danach macht diese Vorschrift, der zufolge Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, nicht zu den amtlichen Informationen gehören, keine Änderung der Aktenführung durch Trennung von Unterlagen erforderlich (BT-Drs. 15/4493 S. 9). Dem hieraus gezogenen Schluss, dass nur konkrete Verwaltungsvorgänge, nicht aber rein innerdienstliche Aufzeichnungen von dem Begriff der amtlichen Information erfasst würden, ist nicht zu folgen. Im Wortlaut des Gesetzes findet sich kein Anhaltspunkt dafür, dass innerdienstliche Vorgänge ohne Bezug zu einem konkreten Verwaltungsverfahren vom Informationszugang ausgenommen sein sollen. Auch der Gesetzgebungsgeschichte kann dies nicht entnommen werden. Selbst wenn der Gesetzgeber davon ausgegangen sein sollte, dass sich Informationszugangsbegehren in der Regel auf konkrete Verwaltungsvorgänge beziehen, lässt sich gleichwohl keine damit verbundene Intention feststellen, innerdienstliche Informationen vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes auszuschließen; vielmehr betrachtet die Gesetzesbegründung die - ebenfalls rein innerdienstlichen - Geschäftsverteilungspläne ohne Weiteres als amtliche Information (BT-Drs. 15/4493 S. 16). Ein solches Verständnis entspricht auch der Zielsetzung der Regelung, nach der alle Formen von festgehaltener und gespeicherter Information von dem Begriff der amtlichen Information umfasst sein sollen (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 8 f.), ohne dass es auf ihre Zuordnung zu bestimmten Verwaltungsvorgängen ankäme.
- 11 3. Keinen bundesrechtlichen Bedenken unterliegt die entscheidungstragende Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dem Informationsbegehren stehe § 3 Nr. 2 IFG entgegen. Nach dieser Ausnahmegesetzvorschrift besteht der Anspruch auf

Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann.

- 12 a) § 3 Nr. 2 IFG nimmt mit der "öffentlichen Sicherheit" einen Begriff des Gefahrenabwehrrechts auf (vgl. § 14 Abs. 2 Satz 1 Gesetz über die Bundespolizei <Bundespolizeigesetz - BPolG> i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. Oktober 1994 <BGBl. I S. 2978, 2979>, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 <BGBl. I S. 1818>) und die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften; vgl. zum nordrhein-westfälischen Landesrecht ebenso OVG Münster, Urteil vom 6. Mai 2015 - 8 A 1943/13 - DVBl 2015, 1133 Rn. 62 ff.). Daran anknüpfend umfasst die öffentliche Sicherheit im Sinne des § 3 Nr. 2 IFG ausweislich der Gesetzesbegründung die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 10).
- 13 aa) Zu diesen Schutzgütern gehört auch die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen. Dabei geht es um die Erfüllung der einer staatlichen Einrichtung jeweils zugewiesenen Aufgaben, die ihrerseits von geordneten verwaltungsin-
ternen Abläufen abhängt (vgl. Schirmer, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 IFG Rn. 121). Anhaltspunkte dafür, dass der Begriff der Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen im Informationsfreiheitsrecht gegenüber dem sonstigen Verständnis dieses Begriffs einengend zu interpretieren wäre, ergeben sich weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus sonstigen Umständen. Die Erwähnung "sensibler" Abläufe und Strukturen in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15/4493 S. 10) benennt nur ein Beispiel herausgehobener Schutzwürdigkeit, hat aber im Wortlaut des § 3 Nr. 2 IFG keinen Niederschlag gefunden und lässt daher nicht den Schluss zu, die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen sei nur hinsichtlich bestimmter Abläufe vom Anwendungsbereich des Ausschlussgrundes erfasst.
- 14 Diesen zutreffenden rechtlichen Ausgangspunkt hat das Berufungsgericht - anders als die Revision meint - auch nicht dahingehend fehlinterpretiert, dass aus seiner Sicht Schutzgut des § 3 Nr. 2 IFG allein schon das Organisationser-

messen bezüglich der behördeninternen Abläufe wäre, dessen Zuordnung zur öffentlichen Sicherheit teilweise kritisch beurteilt wird (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 158 m.w.N.). Geschützt wird vielmehr die geordnete Erfüllung der dem Beklagten gesetzlich zugewiesenen Aufgaben, die unter anderem auf der sachgerechten Ausübung des Organisationsermessens durch den Beklagten aufbaut, welches damit lediglich ein Element des Schutzgutes darstellt.

- 15 bb) Diese die ordnungsgemäße behördliche Aufgabenerfüllung einschließende Interpretation des § 3 Nr. 2 IFG steht im Einklang mit der Systematik und dem Sinn und Zweck der zwischen Zugangsverschaffungs- und Veröffentlichungspflichten differenzierenden Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes (vgl. hierzu auch Schoch, IFG, 2. Aufl. § 11 Rn. 39). Nach § 11 Abs. 2 IFG sind Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen. Geschäftsverteilungspläne, die Namen, dienstliche Rufnummer und Aufgabenbereich der Bediensteten enthalten, sind von dieser Veröffentlichungspflicht nach dem Willen des Gesetzgebers nicht erfasst und als sonstige amtliche Information vorbehaltlich etwaiger Ausnahmetatbestände nur auf Antrag mitzuteilen; dies dient unter anderem dem behördlichen Interesse an einer ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 16).
- 16 Zu den Regelungszielen des Informationsfreiheitsgesetzes gehört daher auch die Gewährleistung einer geordneten Erfüllung der dienstlichen Aufgaben der informationspflichtigen Stellen. Die Berücksichtigung dieses Anliegens als Bestandteil der öffentlichen Sicherheit nach § 3 Nr. 2 IFG steht mithin im Bereich des antragsgebundenen Informationszugangs mit dem Gesetzeszweck im Einklang.
- 17 b) Ohne Verstoß gegen revisibles Recht ist das Berufungsgericht zu dem Ergebnis gelangt, dass der beantragte Informationszugang zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit führen kann.
- 18 aa) Eine Gefährdung liegt vor, wenn aufgrund einer auf konkreten Tatsachen beruhenden prognostischen Bewertung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu

erwarten ist, dass das Bekanntwerden der Information das Schutzgut beeinträchtigt (vgl. BVerwG, Urteile vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 38 ff. und vom 27. November 2014 - 7 C 18.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 13 Rn. 17). Die Feststellung der konkreten Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen setzt voraus, dass die informationspflichtige Stelle Tatsachen darlegt, aus denen sich im jeweiligen Fall eine Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben kann. Diese Einschätzung kann insbesondere bei Vorgängen, die eine typisierende Betrachtungsweise ermöglichen, auch auf allgemeinen Erfahrungswerten beruhen (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 41). Das Vorliegen des Ablehnungsgrundes hängt dabei nicht von der Person des konkreten Antragstellers ab; maßgeblich ist, ob das Bekanntwerden der Information objektiv geeignet ist, sich nachteilig auf das Schutzgut auszuwirken (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 12.13 - BVerwGE 150, 383 Rn. 37)

- 19 bb) In Anwendung dieses Maßstabs ist eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nicht erst dann zu bejahen, wenn die informationspflichtige Stelle ihrer Funktion voraussichtlich überhaupt nicht mehr gerecht werden könnte, sondern schon dann, wenn die effektive Aufgabenerledigung gestört und die Arbeit der betroffenen Bediensteten beeinträchtigt werden kann. Bereits ein derartiger Geschehensablauf ist geeignet, sich nachteilig auf die Funktionsfähigkeit des Beklagten auszuwirken.
- 20 c) Auf der Grundlage dieser bundesrechtlich zutreffenden Auffassung ist das Berufungsgericht zu dem Ergebnis gelangt, dass im Falle eines Informationszugangs des Klägers die konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf den Arbeitsablauf und die Aufgabenerfüllung des Beklagten besteht. Hiergegen ist revisionsrechtlich nichts zu erinnern.
- 21 Die tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts hat der Kläger nicht mit Verfahrensrügen angegriffen, so dass der Senat daran gebunden ist (§ 137 Abs. 2 VwGO). Die rechtlichen Grenzen der richterlichen Überzeugungsbildung (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Juli 2006 - 4 C 2.05 - BVerwGE 126, 233) überschreitet das Berufungsurteil nicht; namentlich ist kein Verstoß gegen allgemei-

ne Erfahrungssätze oder gar gegen die Denkgesetze ersichtlich. Ein allgemeiner Erfahrungssatz, der den Schlussfolgerungen des Oberverwaltungsgerichts entgegensteht, besteht entgegen der Auffassung der Revision nicht. Einen nach allgemeiner Erfahrung unzweifelhaft geltenden und von keiner Ausnahme durchbrochenen Satz (vgl. BVerwG, Urteile vom 15. Oktober 1991 - 1 C 24.90 - BVerwGE 89, 110 <117> und vom 27. November 2014 - 7 C 20.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 14 Rn. 45) zu den Auswirkungen von Telefonanrufen bei den Bediensteten von Jobcentern gibt es nicht. Es erscheint vielmehr plausibel, dass sowohl die schriftliche Erledigung von Verwaltungsvorgängen als auch Beratungsgespräche mit persönlich anwesenden Kunden durch Anrufe erheblich beeinträchtigt werden, da diese zu einer Störung der Konzentration und dadurch zu einer Verminderung von Qualität und Quantität der Aufgabenerledigung führen. Dies steht im Einklang mit dem Befund, dass die Einrichtung eines Service-Centers generell eine spürbare Entlastung der Jobcenter mit sich bringt (vgl. BT-Drs. 18/735 S. 9).

- 22 4. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Berufungsgericht schließlich den auf Herausgabe einer anonymisierten Liste gerichteten Hilfsantrag abgewiesen. Auch einem Informationszugang in dieser Form steht der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 2 IFG entgegen. Die dargestellte Gefährdung der öffentlichen Sicherheit in Gestalt einer Störung des geordneten Arbeitsablaufs würde auf der Grundlage der Tatsachenfeststellung und -würdigung des Berufungsgerichts auch dann eintreten, wenn der Inhaber des jeweiligen Telefonanschlusses nicht namentlich bekannt, sondern nur nach seiner sachlichen Zuständigkeit bezeichnet wäre.
- 23 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Brandt

Keller

Dr. Schemmer

Böhmman