



Ausarbeitung

Zugang zu Diensttelefonlisten der Jobcenter nach dem IFG

Dierk Wahlen

Zugang zu Diensttelefonlisten der Jobcenter nach dem IFG

Verfasser/in: Regierungsrat Dr. Dierk Wahlen,
Rechtsreferendarin Anna-Katharina Kempkes
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 023/14
Abschluss der Arbeit: 13. Februar 2014
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: +49-30-227-32325

1. Einleitung

Das Verwaltungsgericht Leipzig hat mit Urteil vom 10. Januar 2013 einen Anspruch auf Zugang zu Diensttelefonlisten der Jobcenter nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)¹ anerkannt.² Die Entscheidung ist, da die Zulassung der Berufung beantragt worden ist, noch nicht rechtskräftig.³ Bereits im Jahr 2011 hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe dem Grunde nach einen Anspruch auf Zugang auf dienstliche Telefondurchwahlnummern der Bundesagentur für Arbeit anerkannt.⁴

Gefragt wird nunmehr nach den Voraussetzungen eines Informationszugangsanspruchs nach dem Informationsfreiheitsgesetz und möglichen Ausschlussgründen, etwa im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Jobcenter, den Datenschutz der Mitarbeiter und deren Schutz vor potentiellen Bedrohungen. Ferner wird gefragt, ob es gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG)⁵ verstoße, wenn einzelne Jobcenter ihre Telefonlisten eigeninitiativ veröffentlichen, andere hingegen nicht.

Diese Ausarbeitung stellt die Rechtslage nach dem Informationsfreiheitsgesetz einschließlich verfassungsrechtlicher Bezüge dar. Darüber hinausgehende sozialrechtliche Aspekte werden separat durch den Fachbereich WD 6 (Arbeit und Soziales) bearbeitet.

2. Anspruch auf Zugang zu den Diensttelefonlisten der Jobcenter

2.1. Anwendungsbereich des IFG

Nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG hat jeder gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die amtliche Information wird in § 2 Nr. 1 IFG legaldefiniert als „jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“. Ziel dieses unabhängig von einer individuellen Betroffenheit oder einem berechtigten Interesse bestehenden Anspruchs ist die Stärkung der demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch Transparenz.⁶

Diensttelefonlisten sind unzweifelhaft als **amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen** im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG zu qualifizieren, da sie der Erreichbarkeit der jeweiligen Amtswalter die-

1 Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), das durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

2 VG Leipzig, Urteil vom 10. Januar 2013, 5 K 981/11 – **Anlage 1**.

3 Spindler, Anmerkung zum Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig 5 K 981/11, info also 2013, 124, 127.

4 VG Karlsruhe, Urteil vom 5. August 2011, 2 K 765/11 – **Anlage 2**.

5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) geändert worden ist.

6 BT-Drs. 15/4493, S. 6.

nen. Einen Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang fordert § 2 Nr. 1 IFG nicht.⁷ Nur Informationen, die ausschließlich privaten Zwecken dienen, sind vom Begriff der amtlichen Informationen ausgeschlossen.⁸

Die Jobcenter sind **gemeinsame Einrichtungen**⁹ der Bundesagentur für Arbeit und des jeweiligen Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt als der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende, § 44b i.V.m. § 6 i.V.m. § 6d Zweites Sozialgesetzbuch¹⁰ (SGB II). Es handelt sich damit zwar weder um Bundesbehörden im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 IFG noch um „sonstige Bundesorgane und -einrichtungen“, sondern um gemeinsame Einrichtungen von Bundes- und Kommunalbehörden. Auf diese erklärt allerdings **§ 50 Abs. 4 S. 2 SGB II** das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes für anwendbar.

2.2. Ausnahmetatbestände

Da die allgemeinen Voraussetzungen eines Informationszugangs damit erfüllt sind, darf der Zugang zu den Diensttelefonlisten der Jobcenter nur dann verweigert werden, wenn einer der Ausnahmetatbestände der §§ 3 ff. IFG einschlägig ist. Diese Ausnahmetatbestände dienen dem Schutz von besonderen öffentlichen Belangen (§ 3 IFG), dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG), dem Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG) und dem Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG).

Hinsichtlich der Diensttelefonlisten der Jobcenter kommen lediglich die Ausnahmetatbestände des § 3 Nr. 2 IFG sowie des § 5 IFG in Betracht.

2.2.1. Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (§ 3 Nr. 2 IFG)

Nach § 3 Nr. 2 IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information die **öffentliche Sicherheit gefährden** kann. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst – wie im polizeirechtlichen Kontext – die objektive Rechtsordnung, Individualrechtsgüter sowie Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates.¹¹

7 Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2006, § 2 Rn. 10.

8 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Aufl. 2009, § 2 Rn. 40.

9 Der Ausnahmefall ausschließlich kommunaler Trägerschaft nach § 6a SGB II bleibt im Folgenden unberücksichtigt.

10 Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1167) geändert worden ist.

11 Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 34; siehe auch BT-Drs. 15/4493, S. 10.

Erforderlich ist eine nach polizeirechtlichen Maßstäben **konkrete Gefahr**,¹² also eine Sachlage, die bei ungehindertem Fortgang mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit in einen Schaden an dem geschützten Rechtsgut umzuschlagen droht.

Das Bekanntwerden der Telefonnummern rechtfertigt für sich genommen nicht die Annahme einer konkreten Gefahr für die genannten Rechtsgüter. Die Kenntnis von Namen und dazugehöriger Telefonnummern der Mitarbeiter begründet keine hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts in absehbarer Zeit. Das heißt allerdings nicht, dass nicht in Einzelfällen, etwa bei besonders umstrittenen Entscheidungen oder anderen konkreten Anhaltspunkten, die Schwelle zu einer konkreten Gefahr überschritten werden kann.¹³

Der Schutz der Einrichtungen des Staates als drittes Teilrechtsgut der öffentlichen Sicherheit zielt zwar auch auf die **Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen**. Das Verwaltungsgericht Leipzig¹⁴ sieht die Funktionsfähigkeit jedoch durch die telefonische Erreichbarkeit der Mitarbeiter nicht in Frage gestellt. Die telefonische Kommunikation mit dem Bürger sei vielmehr selbst Teil der behördlichen Aufgaben und die wechselseitige telefonische Erreichbarkeit auch in Massenverfahren sicherzustellen. Wie dies geschehe, sei eine Frage der Organisation, ggf. in Form von Telefonzeiten. Entsprechend wird auch im Schrifttum darauf hingewiesen, dass die Besonderheiten der „Massenverwaltung“ als ungeschriebener Informationsverweigerungsgrund nicht taugen.¹⁵

2.2.2. Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG)

Nach **§ 5 Abs. 1 S. 1 IFG** darf der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Dritter ist nach § 2 Nr. 2 IFG jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen. Der Informationszugang zu personenbezogenen Daten erfordert also eine entsprechend ausfallende **Interessenabwägung**.

§ 5 Abs. 4 IFG enthält jedoch eine **Rückausnahme vom Abwägungserfordernis**.¹⁶ Danach sind Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern **vom Informationszugang nicht ausgeschlossen**, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein sonstiger Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Die durch Absatz 1 vorgeschriebene Abwägung ist im Anwendungsbereich des Absatzes 4 danach nicht erforderlich.

12 Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2006, § 3 Rn. 37.

13 BT-Drs. 15/4493, S. 14.

14 VG Leipzig, Urteil vom 10. Januar 2013, 5 K 981/11 – juris-Ziffer 32.

15 Schoch, Aktuelle Entwicklung im Informationsfreiheitsrecht nach dem IFG des Bundes, NVwZ 2013, 1033, 1036.

16 Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2006, § 5 Rn. 32; Berger, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2013, § 5 Rn. 23.

Entscheidend für die Frage, ob dienstliche Telefonlisten unter § 5 Abs. 4 IFG fallen, ist die Auslegung des Begriffs des „**Bearbeiters**“. ¹⁷ Es ist in Rechtsprechung und Literatur nicht abschließend geklärt, welcher Personenkreis als „Bearbeiter“ in diesem Sinne anzusehen ist.

In der **engsten Auslegung** könnte dieser unbestimmte Rechtsbegriff dahingehend verstanden werden, dass lediglich eine Person, die den Vorgang, auf den sich das Informationsbegehren bezieht, verantwortlich geführt hat, Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG ist. ¹⁸ Nach einem **weiteren Verständnis** sollen alle Amtsträger, die an dem konkreten Verwaltungsvorgang (ggf. vorbereitend) mitgewirkt haben, als Bearbeiter in diesem Sinne anzusehen sein. ¹⁹ In beiden Varianten ist der Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang (als eigentlichem Informationsbegehren) erforderlich. Eine **noch weiterreichende Auslegung** löst sich vom konkreten Verwaltungsvorgang und sieht sämtliche Mitarbeiter einer Verwaltungseinrichtung, die überhaupt Verwaltungsvorgänge bearbeiten, als Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG an. Nicht umfasst wären danach nur noch Mitarbeiter, die lediglich innerbehördliche Aufgaben wahrnehmen. ²⁰

Das **Verwaltungsgericht Leipzig** hat im Sinne der letztgenannten Auslegungsvariante entschieden. Für eine Beschränkung auf die Bearbeiter eines konkreten Verwaltungsvorgangs gebe weder Wortlaut noch Gesetzesbegründung etwas her. ²¹ Für ein weites Verständnis spreche auch, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in der Nennung von Namen und dienstlichen Telefonnummern von Behördenmitarbeitern keine Eingriffe in deren individuelle Rechte zu sehen seien. ²²

Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem unabhängig vom Informationsfreiheitsgesetz ergangenen Beschluss ausgeführt:

„Soweit eine juristische Person des öffentlichen Rechts befugt ist, ihre behördliche und organisatorische Struktur zu regeln, ist sie auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung befugt, dem außenstehenden Benutzer, für dessen Bedürfnisse sie eingerichtet worden ist, einen Hinweis darauf zu geben, welche natürlichen Personen als Amtswalter (Beamte, Angestellte) mit der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe betraut und damit in einer auf Außenkontakt ge-

17 Vertiefend zu den verschiedenen Auslegungsvarianten Eichelberger, Anmerkung zum Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig 5 K 981/11, K&R 2013, 208, 212.

18 So tendenziell Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 31. Mai 2011, OVG 12 N 20.10 – juris-Ziffer 14; Berger, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2013, § 5 Rn. 23; auch Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Aufl. 2009, § 5 Rn. 70 f., hält diese Auslegung an sich für geboten, befürwortet aber eine Ausweitung im Wege der Analogie.

19 Eichelberger, Anmerkung zum Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig 5 K 981/11, K&R 2013, 208, 212; ebenso i.E. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Aufl. 2009, § 5 Rn. 71, der allerdings die Grenzen der Auslegung für überschritten hält und die Bestimmung des § 5 Abs. 4 IFG nur analog auf mitwirkende Amtsträger anwenden will.

20 Vgl. Eichelberger, Anmerkung zum Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig 5 K 981/11, K&R 2013, 208, 212.

21 VG Leipzig, Urteil vom 10. Januar 2013, 5 K 981/11 – juris-Ziffern 37 ff.

22 VG Leipzig, Urteil vom 10. Januar 2013, 5 K 981/11 – juris-Ziffern 38.

richteten Behörde für das Publikum der zuständige Ansprechpartner sind. Ob die Behörde dies in herkömmlicher Weise durch schriftliche Behördenwegweiser, Übersichtstafeln, Namensschilder, veröffentlichte oder auf Antrag einsehbare Geschäftsverteilungspläne oder in moderner Weise durch entsprechende Verlautbarungen auf ihrer Internetseite tut, liegt allein in ihrem organisatorischen Ermessen. Sie kann bestimmen, ob und gegebenenfalls auf welche Weise sie die tatsächliche Erreichbarkeit ihrer Bediensteten durch Außenstehende sicherstellen will. Kein Bediensteter einer Behörde hat Anspruch darauf, von Publikumsverkehr und von der Möglichkeit, postalisch oder elektronisch von außen mit ihm Kontakt aufzunehmen, abgeschirmt zu werden, es sei denn, legitime Interessen z.B. der Sicherheit gebieten dies. Mit der Nennung des Namens, der Dienstbezeichnung, der dienstlichen Telefonnummer und der dienstlichen E-Mail-Adresse des Beamten werden **keine in irgendeiner Hinsicht schützenswerten personenbezogenen Daten** preisgegeben, so dass sich die Frage einer für Eingriffe in individuelle Rechte erforderlichen Ermächtigungsgrundlage nicht stellt. Der Kläger wird durch diese Dritten zugänglichen Angaben auch nicht zu irgendwelchen dienstlichen Handlungen gezwungen, die ihren Ursprung außerhalb seiner allgemeinen Gehorsamspflicht haben. Ob und wie er auf ihn erreichende Briefe, Anrufe oder E-Mails zu reagieren hat, bestimmt nicht der Absender der E-Mail, sondern der Dienstherr.“²³

Die in dieser Entscheidung getroffenen Aussagen zur datenschutzrechtlichen Relevanz dienstlicher Telefonnummern können, soweit man sie auf die Auslegung des Bearbeiterbegriffs des § 5 Abs. 4 IFG überträgt, ein weites Verständnis des Begriffs stützen.

Gleichwohl erscheint auch ein engeres Verständnis des Bearbeiterbegriffs nicht ausgeschlossen, das zumindest einen Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang fordert. In der Kommentarliteratur wird der Schutzzweck des § 5 Abs. 4 IFG im Wesentlichen darin gesehen, dass die in jeder Akte zu findenden Daten von Amtsträgern den Informationszugang nicht verhindern bzw. generell unter Abwägungs- bzw. Einwilligungsvorbehalt stellen sollen.²⁴ An anderer Stelle heißt es, bei § 5 Abs. 4 IFG gehe es um personenbezogene Daten eines Amtsträgers, die zur Beurteilung der zugänglichen Sachinformationen notwendig sein können.²⁵ Dies würde die Annahme der Erforderlichkeit eines (wie auch immer gearteten) Bezugs zu einem konkreten Verwaltungsvorgang stützen. Auch die Formulierung des § 5 Abs. 4 2. Hs. IFG, wonach die Vorschrift nur greift, soweit die Daten Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind, dürfte diese Lesart stützen.

Mit Blick auf das laufende Berufungszulassungsverfahren gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig wird eine abschließende gutachtliche Bewertung der strittigen Auslegungsfrage hier jedoch nicht vorgenommen.

Klarzustellen ist, dass, soweit die Vorschrift des § 5 Abs. 4 IFG nicht greift, ein auf Diensttelefonlisten gerichtetes Informationsbegehren an § 5 Abs. 1 IFG zu messen wäre, es also auf eine Interessenabwägung ankäme.

23 BVerwG, Beschluss vom 12. März 2008, 2 B 131/07, Hervorhebung d. Verf.

24 Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2006, § 5 Rn. 32.

25 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Aufl. 2009, § 5 Rn. 67.

3. Unterschiedliche Veröffentlichungspraxis der Jobcenter

Ein bestehender Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG verpflichtet die informationspflichtige Behörde, dem Antragsteller die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen. Eine Pflicht zur (aktiven) Veröffentlichung ergibt sich daraus nicht.

Zwar sieht § 11 IFG einzelne Veröffentlichungspflichten vor. Nach § 11 Abs. 2 IFG sind Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen. Aus dem Wortlaut und dem systematischen Zusammenhang mit § 5 Abs. 4 IFG lässt sich aber schließen, dass dienstliche Telefonlisten nicht unter diese Veröffentlichungspflicht fallen. Dies verdeutlicht auch die Begründung des Gesetzentwurfs, in dem zu § 11 Abs. 2 IFG ausgeführt wird: „Geschäftsverteilungspläne, die Namen, dienstliche Rufnummer und Aufgabenbereich des einzelnen Mitarbeiters enthalten, unterliegen nicht der Offenlegungspflicht des Absatzes 2. Sie sind als sonstige amtliche Information – vorbehaltlich etwaiger Ausnahmetatbestände – nur auf Antrag mitzuteilen.“²⁶

Eine gesetzliche Verpflichtung der Behörden zur Veröffentlichung von Diensttelefonlisten besteht daher nicht. Wenn Diensttelefonlisten gleichwohl veröffentlicht werden, geschieht dies auf freiwilliger Basis.

In einigen Landkreisen oder kreisfreien Städten veröffentlichen die Jobcenter Listen mit Namen und Diensttelefonnummern ihrer Mitarbeiter auf ihrer Homepage, in anderen nicht. Diese unterschiedliche Veröffentlichungspraxis der Jobcenter verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Ein solcher liegt nur dann vor, wenn derselbe Hoheitsträger Personen oder Personengruppen, die sich in einer vergleichbaren Lage befinden, ungleich behandelt, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund besteht. Träger der Jobcenter sind jedoch, wie oben ausgeführt, neben der Bundesagentur für Arbeit die jeweiligen Landkreise bzw. kreisfreien Städte. Jedes Jobcenter setzt sich insoweit aus **unterschiedlichen Hoheitsträgern** zusammen. Die unterschiedliche Veröffentlichungspraxis stellt insoweit bereits keine Handlung desselben Hoheitsträgers dar.

(Dr. Dierk Wahlen)

(gez. Anna-Katharina Kempkes)