


Anmerkung zu:	BVerwG 10. Senat, Urteil vom 28.10.2021 - 10 C 3/20
Autoren:	Alexander Besner, Ass. jur., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Jonas Hacker
Erscheinungsdatum:	04.03.2022
Quelle:	
Normen:	§ 2 IFG, § 1 IFG
Fundstelle:	jurisPR-ITR 5/2022 Anm. 6
Herausgeber:	Prof. Dr. Dirk Heckmann, Technische Universität München
Zitiervorschlag:	Besner/Hacker, jurisPR-ITR 5/2022 Anm. 6

Zugang zu Twitter-Direktnachrichten des BMI

Leitsätze

- 1. Eine als Twitter-Direktnachricht bei der Twitter Inc. gespeicherte Information kann eine amtliche Information gemäß § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG sein.**
- 2. Eine Information ist nur dann amtlich i.S.d. § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG, wenn ihre Aufzeichnung und nicht nur ihr Inhalt amtlichen Zwecken dient.**
- 3. Eine Aufzeichnung dient objektiv nur dann amtlichen Zwecken, wenn ihr Inhalt nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung aktenrelevant ist.**

A. Problemstellung

Um den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu erleichtern und zu verbessern, nutzt das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) seit Mai 2016 die Social Media Plattform Twitter, um dort mittels Direktnachrichten mit den Bürgern in Kontakt treten zu können. Das BVerwG hatte nun zu entscheiden, ob es sich bei diesen Twitter-Direktnachrichten um amtliche Informationen im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) handelt.

B. Inhalt und Gegenstand der Entscheidung

Im Mai 2018 beantragte die Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., die unter anderem das Informationsfreiheitsportal FragDenStaat betreibt, beim BMI mit Verweis auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) die Herausgabe aller Direktnachrichten, die mittels des Twitter-Accounts erhalten und versendet wurden. Die Anfrage und der später eingelegte Widerspruch wurden jeweils seitens des Ministeriums abgelehnt, woraufhin der Kläger im September 2018 Klage beim VG Berlin erhob und die Einsicht aller Direktnachrichten des BMI-Accounts vom Mai 2016 bis 20.05.2018 beantragte.

Das VG Berlin (Urt. v. 26.08.2020 - 2 K 163.18) gab der Klage statt. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts handelt es sich bei Twitter-Direktnachrichten um amtliche Informationen i.S.d. § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG. Aus dem Gesetzeszweck leitete es ein weites Begriffsverständnis der Amtlichkeit ab, da das IFG laut Gesetzesbegründung „die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger durch die Verbesserung der Informationszugangsrechte [...] stärken und vor allem auf der Grund-

lage der so vermittelten Erkenntnisse der Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie“ dienen soll. Davon ausgenommen seien lediglich Informationen, welche ausschließlich persönlichen Zwecken dienen. Das sei hier nicht der Fall, da es sich um offizielle Bürger- und Presseanfragen an das Ministerium als solches handle. Darüber hinaus sei es nicht erforderlich, dass die Direktnachrichten einem (konkreten) Verwaltungsvorgang zugeordnet werden; dem IFG sei kein „ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Aktenrelevanz von Informationen zu entnehmen“ (Rn. 18). Die Nachrichten seien auch nicht als Entwürfe und Notizen zu werten, die laut § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG explizit keine amtlichen Informationen darstellen. Das BMI wandte sich daraufhin im Wege der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Sprungrevision an das BVerwG.

Das BVerwG hat das Urteil des VG Berlin abgeändert und die Klage abgewiesen.

Das BVerwG stellt fest, dass die weite Auslegung des Begriffs der amtlichen Information – konkret die Annahme, dass nur eindeutig und ausschließlich privaten Zwecken dienende Informationen ausgenommen seien – Bundesrecht verletzt. Die streitgegenständlichen Direktnachrichten stellten keine amtlichen Informationen i.S.d. § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG dar.

Das BVerwG widerspricht dem VG Berlin jedoch nicht in allen Punkten. Zustimmend stellt es etwa fest, dass § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG bezüglich der potentiellen Speichermedien weit auszulegen sei. Das IFG, das zum 01.01.2006 in Kraft getreten ist, spiegele den technischen Stand dieser Zeit wider und müsse daher an technische Fortschritte angepasst werden. Wurde damals laut Gesetzesbegründung an CD-ROMs und Disketten gedacht, sei es heute grundsätzlich möglich, dass eine bei der Twitter Inc. gespeicherte Direktnachricht eine amtliche Information sei.

Dass die Direktnachrichten im vorliegenden Fall jedoch nicht als amtliche Informationen gewertet würden, liege daran, dass sie nicht zu einem amtlichen Zweck aufgezeichnet wurden: „Diese Finalität, amtlichen Zwecken zu dienen, bezieht das Gesetz nicht auf die Information selbst, sondern auf ihre Aufzeichnung.“ Das BVerwG nennt dabei zwei Möglichkeiten, wie sich der amtliche Zweck der Aufzeichnung manifestieren kann: Die Behörde zeichnet die Information bewusst zu amtlichen Zwecken auf (subjektiver Wille) oder die Amtlichkeit der Information ergibt sich aus der ordnungsgemäßen Aktenführung bzw. der Aktenrelevanz (objektive Regelung). Beides liege im konkreten Fall nicht vor.

Die subjektive Komponente sei nicht gegeben, da das BMI die Nachrichten selbst nicht speichere und sich der Twitter Inc. auch nicht zur Speicherung bediene. Twitter selbst verfolge mit der Speicherung der Direktnachrichten lediglich ökonomische Zwecke und erfülle durch das Bereitstellen des Kontos bzw. der Speicherung der Nachrichten keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben. Daher sei Twitter kein Verwaltungshelfer i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG. Das BMI verwende seinen Twitter-Account zwar für ministerielle Öffentlichkeitsarbeit und somit für amtliche Kommunikation, da die Speicherung selbst (durch Twitter) aber nicht amtlichen Zwecken diene, „erledige sich [für das BMI] der amtliche Zweck der Kommunikation mit deren Abwicklung.“

Der objektiven Komponente ermangele es, da die Direktnachrichten kein Teil eines Verwaltungsvorgangs werden sollten und somit nicht aktenrelevant seien. Nur wenn eine Aktenrelevanz im Sinne der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung gegeben sei, könne die Aufzeichnung einem amtlichen Zweck dienen. Die Aktenrelevanz und damit die Qualifikation als amtliche Information könne auch dann entfallen, wenn die Information schlicht zu irrelevant sei, um Teil eines Verwaltungsvorgangs zu werden. Die streitgegenständlichen Twitter-Direktnachrichten, bei denen es sich lediglich um „informelle Abstimmungskommunikation“ handle, seien daher keine Informationen, die zu amtlichen Zwecken gespeichert wurden. Darüber hinaus führt das BVerwG die Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Registraturrichtlinie – RegR) als Referenzpunkt für Vorgaben bezüglich ordnungsgemäßer Aktenführung an. Für den vorliegenden Fall

ließe sich auch daraus keine Aufzeichnungspflicht für Twitter-Direktnachrichten bzw. die Integration in einen Verwaltungsvorgang ableiten.

C. Kontext der Entscheidung

Die Entscheidung des BVerwG wirkt sich unmittelbar auf die Reichweite des informationsrechtlichen Zugangsanspruchs gemäß § 1 Abs. 1 IFG aus, indem sie über den Wortlaut des § 2 Nr. 1 IFG hinaus die Finalität amtlichen Zwecken zu dienen, nicht auf die Information selbst, sondern auf ihre Aufzeichnung bezieht und damit den Begriff der amtlichen Information erheblich einengt.

Auch wenn eine solche einschränkende Auslegung zwar noch mit dem Wortlaut des § 2 Nr. 1 IFG vereinbar, aber dennoch abwegig erscheint (I.), widerspricht sie jedenfalls dem Sinn und Zweck des IFG (II.).

I. Vereinbarkeit mit dem Wortlaut des § 2 Nr. 1 IFG

§ 2 Nr. 1 IFG definiert amtliche Informationen als jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Dass das Gesetz damit die Finalität, amtlichen Zwecken zu dienen, nicht auf die Information selbst, sondern auf ihre Aufzeichnung bezieht, ließe sich diesem Wortlaut zwar noch entnehmen. Dagegen spricht jedoch, dass die Legaldefinition des § 2 Nr. 1 IFG zunächst nur klarstellt, in welcher Form, nämlich in der der Aufzeichnung, die anspruchsgenständliche Information bei der verpflichteten Stelle vorliegen muss (Debus in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 IFG Rn. 6). Dem Begriff der Aufzeichnung lässt sich dem Wortsinn nach vor allem entnehmen, dass es auf eine (wie auch immer ausgestaltete) Verkörperung der Information ankommt, womit etwa eine im menschlichen Gedächtnis gespeicherte Datenmenge (z.B. das „Wissen“ eines Behördenmitarbeiters) mangels sächlicher Verkörperung von dem Begriff der Information ausgegrenzt werden kann (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 2 Rn. 24 f.). Darüber hinaus spricht auch die Systematik des IFG gegen die Feststellung, die Finalität, amtlichen Zwecken zu dienen, beziehe das Gesetz nicht auf die Information selbst, sondern auf ihre Aufzeichnung, erklärt doch § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gerade amtliche Informationen und nicht amtliche Aufzeichnungen zum Gegenstand des Zugangsanspruchs.

II. Vereinbarkeit mit dem Telos des IFG

Als zentrale Auslegungsmaxime des IFG ist der Gesetzeszweck heranzuziehen (Lederer, jurisPR-ITR 5/2012 Anm. 5; VG Berlin, Urt. v. 07.04.2011 - 2 K 39.10 Rn. 30; BVerwG, Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 4/11 Rn. 14, 20). Um den von der Gesetzesbegründung aufgeführten Zwecken, die Transparenz behördlicher Entscheidungen als Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten und demokratischen Beteiligungsrechten der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken (BT-Drs. 15/4493, S. 6), zur Geltung zu verhelfen, ist ein möglichst weiter Begriff der amtlichen Information zugrunde zu legen (so auch die Vorinstanz VG Berlin, Urt. v. 26.08.2020 - 2 K 163.18 Rn. 17). So nimmt auch die Gesetzesbegründung nur private Informationen oder solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen, vom Begriff der amtlichen Information aus. Als ausschließliches Kriterium für die Feststellung der Amtlichkeit der Information kann damit allein deren Zweckbestimmung herangezogen werden (Schoch, IFG, § 2 Rn. 50). Amtlichen Zwecken dient eine Information bereits dann, wenn sie die Behörde bzw. eine sonstige informationspflichtige Stelle betrifft, in Erfüllung einer amtlichen Tätigkeit angefallen ist oder in anderer Weise im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit steht (Schoch, IFG, § 2 Rn. 50 m.w.N.). Ein Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang, bzw. die Aktenrelevanz der Information, ist damit gerade nicht erforderlich; das IFG hat nicht den Zugang zu Akten, sondern zu amtlichen Informationen zum Gegenstand (Schoch, IFG, § 2 Rn. 53, vgl. auch BVerwG, Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 20/15 Rn. 10).

Die Amtlichkeit der Information lässt sich also abschließend anhand des objektiven Kriteriums der Zweckbestimmung der Information selbst feststellen. Für die Aufzeichnung der Information ist somit ebenfalls allein relevant, ob sie im Zusammenhang einer amtlichen Tätigkeit entstanden ist (Schoch, IFG, § 2 Rn. 55). Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung bzw. die Aktenrelevanz der Information sind demnach auch keine Voraussetzungen für die amtliche Qualität der Information, deren Einhaltung ist vielmehr Garant für den Erfolg des Zugangsanspruchs gemäß § 1 Abs. 1 IFG (Schoch, IFG, § 2 Rn. 41) und somit auch für die Verwirklichung des Gesetzeszwecks.

Insofern entfällt die Amtlichkeit einer Information auch nicht zwingend, wenn es sich um informelle Abstimmungskommunikation oder um Informationen mit schlicht bagatellartigem Charakter handelt. Zum einen lässt sich eine solche Einschränkung weder dem Wortlaut des § 2 Nr. 1 IFG noch der Gesetzesbegründung entnehmen. Zum anderen widerspricht eine solche Einschränkung ebenso dem Gesetzeszweck, der im Sinne einer lebendigen Demokratie auch verlangt, dass Bürgerinnen und Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten können müssen (BT-Drs. 15/4493, S. 6). Auch bei informeller Abstimmungskommunikation kann es sich abhängig von den Kommunikationsteilnehmern und dem Gegenstand der Abstimmung um äußerst relevante amtliche Informationen handeln. Ob eine amtliche Information tatsächlich nur bagatellartigen Charakter aufweist, soll nach dem Sinn und Zweck des IFG gerade einer Einschätzung und Überprüfung der Bürgerinnen und Bürger zugänglich sein. Würden aber mit der Entscheidung des BVerwG solche Informationen von vornherein dem Zugang gemäß § 1 Abs. 1 IFG entzogen, bliebe diese Einschätzung allein den handelnden Behörden bzw. verpflichteten Stellen überlassen. Weder das IFG noch die Gesetzesbegründung geben aber Kriterien für eine Bestimmbarkeit einer Information als „informell“ oder „bagatellartig“ an die Hand. Eine solche Beurteilung läge damit im freien Ermessen der zuständigen Bearbeiter. Das erscheint auch mit Blick auf die Qualifizierung von „Entwürfen“ oder „Notizen“ als Exemtionen vom Begriff der amtlichen Information gemäß § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG widersprüchlich. Lediglich Entwürfe und Notizen sind nicht Gegenstand des Anspruchs, selbst wenn es sich dabei um amtliche Informationen handelt (Schoch, IFG, § 2 Rn. 63). Für die Qualifizierung von Notizen und Entwürfen hält die Gesetzesbegründung jedoch Beispiele bereit (BT-Drs. 15/4493, S. 9). Außerdem kommt dabei auch dem subjektiven Willen der zuständigen Bediensteten nur eine begrenzte Bedeutung zu, da die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung insoweit in der Tat objektive Kriterien aufstellen (Schoch, IFG, § 2 Rn. 68).

Aufgrund der objektiven Bestimmbarkeit der Amtlichkeit der Information bleibt auch wenig Raum für den subjektiven Willen derjenigen Behörde, die eine Aufzeichnung veranlasst bzw. nicht veranlasst. Erfolgt die Aufzeichnung einer amtlichen Information im Zusammenhang einer amtlichen Tätigkeit, kommt es nicht darauf an, ob eine subjektive Bestimmung zur Aufzeichnung durch die handelnde Behörde stattgefunden hat. Denn auch wenn die Aufzeichnung von amtlichen Informationen ohne die subjektive Bestimmung der Behörde erfolgt, wie etwa vorliegend allein aufgrund des Geschäftsmodells von Twitter, entfällt damit nicht die möglicherweise gegebene objektiv bestimmbare amtliche Qualität der Information. Insoweit erscheint es auch unerheblich, wenn das BVerwG darauf abstellt, dass sich für das BMI der amtliche Zweck der Kommunikation mit deren Abwicklung (subjektiv) erledigt hat.

D. Auswirkungen für die Praxis

Die Erfolgsaussichten einer Vielzahl von informationsrechtlichen Ansprüchen nach § 1 Abs. 1 IFG verschlechtern sich durch die Entscheidung des BVerwG. Wenn Informationen von „bagatellartigem Charakter“ oder „informelle Abstimmungskommunikation“ ohne objektive Anhaltspunkte dem Anspruch auf Zugang entzogen sind, werden sich Behörden vermehrt auf ebendiese Tatbestände berufen. Bei Aufzeichnungen, die zwar im Zusammenhang mit einer amtlichen Tätigkeit, aber ohne subjektive Bestimmung durch Behörden erfolgen, wird man sich vermehrt auf den nicht vorhandenen Willen zur amtlichen Aufzeichnung berufen. Damit könnten immer mehr amtli-

che Informationen, die bei der stetig zunehmenden Social-Media-Nutzung von Behörden anfallen und ausgetauscht werden, dem Zugang der Bürgerinnen und Bürger verwehrt bleiben. Mit den getroffenen Einschränkungen stellt das Gericht der häufig kritisierten exzessiven Auslegung der Ausnahmetatbestände durch die informationspflichtigen Behörden (Lederer, jurisPR-ITR 5/2012 Anm. 5) nun entgegen dem bisherigen Trend der informationsrechtlichen Rechtsprechung auch eine restriktive Auslegung des Anspruchsgegenstands gegenüber.

Die Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. hat mittlerweile Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des BVerwG eingelegt (vgl. <https://fragdenstaat.de/blog/2022/02/17/verfassungsbeschwerde-twitter-dm-bverwg/>, zuletzt abgerufen am 28.02.2022).

E. Weitere Themenschwerpunkte der Entscheidung

Neben dem Informationsfreiheitsgesetz diskutiert das BVerwG einen etwaigen presserechtlichen Auskunftsanspruch auf die begehrten Twitter-Direktnachrichten. Im vorliegenden Fall bestehe ein solcher Anspruch schon deshalb nicht, da die Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. „keine hinreichend konkrete Frage gestellt“ habe, sondern generell Einsicht in alle Direktnachrichten für den Zeitraum von knapp über zwei Jahren forderte. Laut der Rechtsprechung des BVerwG existiere ein solcher Anspruch nur bei konkreten Fragestellungen. Zudem sei der presserechtliche Auskunftsanspruch grundsätzlich auf Auskünfte beschränkt und erstrecke sich nicht auf Vorgänge. Für eine potenzielle Ausweitung auf einen Akteneinsichtsanspruch gebe es vorliegend keine Anhaltspunkte.

Darüber hinaus ergäben sich weder aus dem Umwelt- oder Verbraucherinformationsgesetz noch aus der EMRK weiter gehende Ansprüche oder Rechte.