

BVerwG, Urteil vom 28.10.2021 – 10 C 3/20

10. Senat

ECLI:DE:BVerwG:2021:281021U10C3.20.0

Leitsatz

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 im Sinne des § 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.

Tenor

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. August 2020 wird abgeändert. Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

Rn. 1

Der Kläger begehrt Zugang zu Twitter-Direktnachrichten des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Twitter-Direktnachrichten ermöglichen es Twitter-Nutzern, abseits der öffentlichen Tweets zu kommunizieren, ohne dass andere Nutzer die Nachrichten lesen können.

Rn. 2

Die Fa. Twitter Inc. gewährt dem jeweiligen Nutzer auf der Grundlage einer vorgegebenen Nutzervereinbarung eine gebührenfreie Lizenz zur Nutzung ihrer Software. Das BMI bedient sich zudem einer Redaktions-Software der Firma F. GmbH, die es ihm ermöglicht, eine größere Anzahl an eingehenden Nachrichten den Mitgliedern einer Social-Media-Redaktion zuzuweisen und zu beantworten. Das BMI hat Zugriff auf die Direktnachrichten über die auf dienstlichen mobilen Endgeräten installierte Twitter-App und die Redaktions-Software der Firma F. GmbH. Sämtliche Direktnachrichten sind auf den Servern der Twitter Inc. gespeichert und von der Beklagten jedenfalls bis zum Tage der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht vollständig abrufbar. Soweit Nachrichten auch auf den Servern der F. GmbH gespeichert sind, werden diese in einem monatlichen Rhythmus gelöscht, soweit sie älter als drei Monate sind. Bei der Beklagten findet keine eigene Speicherung der Nachrichten statt.

Rn. 3

Den Antrag des Klägers lehnte das BMI mit der Begründung ab, die Direktnachrichten hätten nicht die Notwendigkeit eines Verwaltungshandelns ergeben und seien deswegen keine amtlichen Informationen. Das Widerspruchsverfahren blieb erfolglos.

Rn. 4

Das Verwaltungsgericht hat der daraufhin erhobenen Klage stattgegeben. Der Kläger habe einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Anhaltspunkte, dass auch das Umweltinformationsgesetz oder das Verbraucherinformationsgesetz einschlägig seien, bestünden nicht. Twitter-Direktnachrichten seien amtliche Informationen im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes. Der Begriff sei weit auszulegen; allein Informationen, die ausschließlich privaten (persönlichen) Zwecken dienten, würden hiervon nicht erfasst. Auf eine Aktenrelevanz der Nachrichten komme es nicht an.

Rn. 5

Die Beklagte begründet die hiergegen erhobene und vom Verwaltungsgericht zugelassene Sprungrevision wie folgt:

Rn. 6

Bei den Direktnachrichten handele es sich nicht um amtliche Informationen. Ihnen komme keine Aktenrelevanz zu. Ob eine Information amtlichen Zwecken diene, hänge maßgeblich davon ab, ob sie für die inhaltliche Bearbeitung eines Verwaltungsvorgangs relevant sei und folglich Bestandteil dieses Vorgangs werden solle. Wann eine Information veraktungspflichtig sei, richte sich nach dem bestehenden Fachrecht, speziell nach den Regeln einer ordnungsgemäßen Aktenführung. Den streitgegenständlichen Nachrichten komme eine hinreichende Relevanz nicht zu. Es handele sich um informelle Kommunikation bei Bürger- und Presseanfragen. Sie trete weitgehend an die Stelle fernmündlicher Kontaktaufnahmen.

Rn. 7

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. August 2020 abzuändern und die Klage abzuweisen.

Rn. 8

Der Kläger beantragt,

die Sprungrevision der Beklagten zurückzuweisen.

Rn. 9

Er verteidigt das angegriffene Urteil.

Entscheidungsgründe**Rn. 10**

Die Sprungrevision hat Erfolg. Sie ist zulässig und begründet.

Rn. 11

1. Die Sprungrevision ist gemäß § 134 Abs. 1 Satz 1 VwGO zulässig, wenn sie vom Verwaltungsgericht zugelassen ist und Kläger und Beklagte ihrer Einlegung schriftlich zustimmen. Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Das Verwaltungsgericht hat auf Antrag der Beklagten mit Beschluss vom 9. Oktober 2020 die Sprungrevision zugelassen. Der Kläger hat zwar wörtlich nur der "Sprungrevision", nicht aber ihrer "Einlegung" zugestimmt. Dies genügt dann, wenn diese Zustimmung nach Zustellung des Urteils und damit in Kenntnis des Urteilsinhalts abgegeben wurde (BVerwG, Urteil vom 3. November 1992 - 9 C 32.92 - Buchholz 310 § 134 VwGO Nr. 41 und Beschluss vom 8. März 2002 - 5 C 54.01 - juris Rn. 3). Hier ist das Urteil dem Kläger am 10. September 2020 zugestellt worden. Die Zustimmung wurde unter dem 30. September 2020 erteilt.

Rn. 12

2. Das Urteil des Verwaltungsgerichts verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Es stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO), sodass die Klage abzuweisen ist.

Rn. 13

a) Die Annahme des Verwaltungsgerichts, vom Begriff der amtlichen Informationen seien allein solche ausgenommen, die ausschließlich und eindeutig privaten (persönlichen) Zwecken dienen, verletzt Bundesrecht. Die streitgegenständlichen Direktnachrichten stellen keine amtlichen Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) dar. Nach dieser Vorschrift ist eine amtliche Information jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer

Speicherung.

Rn. 14

aa) § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG ist im Hinblick auf die in Betracht kommenden Aufzeichnungs- bzw. Speicherungsmedien weit auszulegen. Sie umfasst sowohl analoge als auch digitale Medien. Zu diesen gehören bereits nach der Regierungsbegründung Aufzeichnungen (Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne und Karten sowie Tonaufzeichnungen), die elektronisch (Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs, DVDs), optisch (Filme, Fotos auf Papier), akustisch oder anderweitig gespeichert sind (BT-Drs. 15/4493 S. 8 f.; vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 - 7 C 20.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 21 Rn. 10). Diese nicht abschließende Aufzählung, die weitgehend den technischen Stand aus dem Jahr 2004 wiedergibt, ist entsprechend der technischen Entwicklung anzupassen. Allein durch die Wahl eines anderen Aufzeichnungs- oder Speicherungsmediums entfällt nicht der Charakter einer Information als amtlich. Ohne dies im Übrigen rechtlich einzuordnen ist es demnach grundsätzlich möglich, dass eine bei der Twitter Inc. gespeicherte Direktnachricht eine amtliche Information ist.

Rn. 15

bb) Eine so aufgezeichnete bzw. gespeicherte Information ist nur dann eine amtliche Information, wenn gerade ihre Aufzeichnung amtlichen Zwecken dient. Diese Finalität, amtlichen Zwecken zu dienen, bezieht das Gesetz nicht auf die Information selbst, sondern auf ihre Aufzeichnung. Dieser Zweck kann seinen Ausdruck entweder in dem subjektiven Willen derjenigen Behörde finden, die die Aufzeichnung veranlasst, oder in objektiven Regelungen über eine ordnungsgemäße Aktenführung.

Rn. 16

(1) Eine subjektive Bestimmung zur Aufzeichnung der streitgegenständlichen Direktnachrichten durch das BMI hat nicht stattgefunden. Das BMI speichert die Direktnachrichten selbst nicht. Es hat sich auch nicht der Twitter Inc. zum Zwecke der Speicherung bedient. Die Twitter Inc. folgt mit der Speicherung keiner amtlichen Zweckbestimmung oder einem amtlichen Auftrag, sondern allein ihrem eigenen Geschäftsmodell. Dieses gilt gleichermaßen für private und institutionelle Kunden. Die Einrichtung eines Twitter-Kundenkontos führt demnach automatisch zur Speicherung der Nachrichten bei der Twitter Inc., die diese ihren Kunden bei Bedarf auch wieder zur Verfügung stellt. Damit wird die Twitter Inc. aber nicht zum Verwaltungshelfer im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG. Diese Vorschrift erweitert den Kreis der informationspflichtigen Stellen um diejenigen Personen des Privatrechts, derer sich eine Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2020 - 10 C 25.19 - NVwZ 2021, 890 Rn. 14).

Rn. 17

Das BMI nutzt den Twitter-Kanal zwar zur Abwicklung amtlicher Kommunikation, namentlich der ministeriellen Öffentlichkeitsarbeit. Die Speicherung bei der Twitter Inc. erfolgt hingegen nicht zu amtlichen Zwecken. Für das BMI erledigt sich der amtliche Zweck der Kommunikation mit deren Abwicklung. Nach seiner eigenen Darstellung ersetzt die Kommunikation per Twitter diejenige Kommunikation, die ansonsten fernmündlich abgewickelt würde. Das steht in Übereinstimmung mit den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts, wonach es sich bei dieser Kommunikation um informelle Abstimmungskommunikation handelt. Abgestimmt würden Termine und Ansprechpartner für die Redaktionsplanung der Social Media-Redaktionen der Ressorts und nachgeordneten Behörden. Bei Bürgeranfragen bedanke sich das Referat Internet, Soziale Medien für erhaltenes Feedback, Hinweise auf Tipp- und Verlinkungsfehler, teile Kontaktdaten zu Ansprechpartnern für das jeweilige Anliegen mit oder weise auf allgemeine, bereits öffentlich einsehbare Informationen hin. Direktnachrichten von Journalisten betreffen Fragen nach Zuständigen, Terminabsprachen und sonstige formale Abstimmungskommunikation.

Rn. 18

(2) Auch bei objektiver Betrachtung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung waren die Direktnachrichten mit dem vom Verwaltungsgericht festgestellten Inhalt nicht zu amtlichen Zwecken aufzuzeichnen. Maßgeblich ist insoweit, ob sie Teil eines Verwaltungsvorgangs werden sollen, mit anderen Worten ob sie aktenrelevant sind (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 2 Rn. 45, 50, 57). Nur in diesem Fall dient die Aufzeichnung einem amtlichen Zweck. Schon die Regierungsbegründung zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes nimmt nicht nur private Informationen, sondern auch solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen, vom Begriff der amtlichen Informationen aus (BT-Drs. 15/4493 S. 9). Die hiernach gebotene Auslegung des § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG ist enger als das Verständnis des Verwaltungsgerichts, wonach allein private (persönliche) Informationen nicht dem Begriff der amtlichen Information unterfallen. Im Zusammenhang mit dem erforderlichen amtlichen Zweck der Aufzeichnung gehören demnach solche Informationen nicht zu den amtlichen Informationen, die - etwa wegen ihres bagatellartigen Charakters - nicht aufzuzeichnen sind. Hierbei handelt es sich um Informationen, die nicht den Gegenstand eines Verwaltungsvorgangs bilden sollen. Anders als bei dem Begriff des Verwaltungsverfahrens in § 9 VwVfG ist es im Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unerheblich, ob der Verwaltungsvorgang ein nach außen gerichtetes Behördenverhalten betrifft oder ob er einen rein innerdienstlichen Vorgang erfasst; maßgeblich ist allein, dass es sich um Informationen handelt, die zu amtlichen Zwecken festzuhalten oder zu speichern sind (BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 - 7 C 20.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 21 Rn. 10). Dies ist bei dem vom Verwaltungsgericht bindend festgestellten Inhalt der streitgegenständlichen Direktnachrichten (vgl. oben, (1)) nicht der Fall.

Rn. 19

Eine Aufzeichnungspflicht ergibt sich auch nicht aus der Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR) vom 11. Juli 2001 (GMBI. S. 471). Diese ergänzt nach ihrem § 1 Abs. 1 die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien und regelt das Bearbeiten von Geschäftsvorfällen und Verwalten von Schriftgut in den Bundesministerien. Sie enthält Konkretisierungen allgemeiner Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung. § 1 Abs. 3 RegR stellt klar, dass die Regelungen auch für die elektronische Bearbeitung und Verwaltung von Schriftgut gelten. Die Registraturrichtlinie sieht eine Differenzierung zwischen aktenrelevantem Schriftgut und solchem Schriftgut vor, das sofort oder alsbald zu vernichten ist. Letzteres ist nicht zu dienstlichen Zwecken aufzuzeichnen. Es wird nicht Gegenstand eines Verwaltungsvorgangs. § 10 Abs. 1 Satz 1 RegR sieht vor, dass jedem aktenrelevanten Dokument ein Geschäftszeichen zugeordnet wird. Satz 2 regelt, dass Dokumente ohne Informationswert zu vernichten sind; bei nur geringem Informationswert sind sie als Weglegesachen nach Anlage 1 zu behandeln. Weglegesachen sind danach nicht zu den Akten zu nehmen, sondern kurzfristig, in der Regel bis zum Ablauf des Kalenderjahres aufzubewahren. Auch ihnen kommt keine Aktenrelevanz zu.

Rn. 20

b) Die Entscheidung stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar.

Rn. 21

aa) Ansprüche nach dem Umweltinformationsgesetz oder dem Verbraucherinformationsgesetz bestehen nicht, weil die streitgegenständlichen Direktnachrichten nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts, die das Bundesverwaltungsgericht binden (§ 137 Abs. 2 VwGO), keine entsprechenden Informationen enthalten.

Rn. 22

bb) Ein presserechtlicher Auskunftsanspruch besteht ebenfalls nicht.

Rn. 23

(1) Zwar ist die Klage insoweit zulässig. Eines Vorverfahrens bedurfte es nicht, weil der presserechtliche Auskunftsanspruch einen eigenständigen Streitgegenstand darstellt, der mit der allgemeinen Leistungsklage geltend zu machen ist (BVerwG, Beschluss vom 3. Mai 2016 - 7 C 7.15 - AfP 2016, 564, Rn. 2 ff.). § 68 Abs. 1 und 2 VwGO sieht die Durchführung eines Vorverfahrens lediglich für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 und 2 VwGO vor, nicht hingegen für die allgemeine Leistungsklage.

Rn. 24

Auch ist das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis des Klägers gegeben, obwohl er sich diesen Streitgegenstand betreffend nicht zuvor an die Beklagte gewandt, sondern einen presserechtlichen Auskunftsanspruch unmittelbar und erstmalig im Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht geltend gemacht hat. Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis ist Ausfluss des Verbots des Rechtsmissbrauchs und schützt das Gericht, nicht die anderen Beteiligten. Eine Klage ist mangels Rechtsschutzbedürfnis unzulässig, wenn sie dem Kläger keinen tatsächlichen oder rechtlichen Vorteil bringen kann (BVerwG, Urteil vom 29. April 2004 - 3 C 25.03 - BVerwGE 121, 1 <3>; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, vor §§ 40 bis 53 Rn. 11), auch weil das in der Klage zum Ausdruck kommende Begehren einfacher - durch schlichte Antragstellung - zu erfüllen ist. Deswegen ist in der Regel eine Klage mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig, bei der der Kläger sich nicht zuvor mit einem Antrag an die Behörde gewandt hat. Hier erscheint dies jedoch entbehrlich, weil die Beklagte mit ihrem gesamten Vortrag im Vor- und Klageverfahren deutlich gemacht hat, dass sie nicht gedenke, die begehrten Informationen an den Kläger herauszugeben. Hier auf einen neuerlichen Antrag zu drängen, erschiene als bloße Förmerei.

Rn. 25

(2) Die Klage ist insoweit aber unbegründet. Der presserechtliche Auskunftsanspruch gewährt den Presseangehörigen einen verfassungsunmittelbaren Anspruch gegenüber Bundesbehörden, soweit auf diese die Landespressegesetze mit den in ihnen enthaltenen Auskunftsanspruchsnormen wegen der entgegenstehenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes keine Anwendung finden. Aufgrund dieses Anspruchs können Presseangehörige auf hinreichend bestimmte Fragen behördliche Auskünfte verlangen, soweit die entsprechenden Informationen bei der Behörde vorhanden sind und schutzwürdige Interessen öffentlicher Stellen oder Privater an der Vertraulichkeit nicht entgegenstehen (BVerwG, Urteile vom 18. September 2019 - 6 A 7.18 - BVerwGE 166, 303 Rn. 13 und vom 25. Oktober 2018 - 7 C 6.17 - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 19 Rn. 13).

Rn. 26

Der Kläger hat schon keine hinreichend konkrete Frage gestellt, sondern eine umfassende Einsicht in alle Direktnachrichten über einen Zeitraum von knapp zweieinhalb Jahren beantragt. Ein solches Verhalten ist nicht auf eine konkrete Information gerichtet, sondern es dient der Ausforschung.

Rn. 27

Außerdem ist der presserechtliche Auskunftsanspruch auf Auskünfte begrenzt und gewährt keinen Anspruch auf Einsicht in Vorgänge, wie dies der Kläger begehrt. Der Auskunftsanspruch kann sich allein dann zu einem Akteneinsichtsanspruch verdichten, wenn andere Formen des Informationszugangs im Hinblick auf die begehrte Information unsachgemäß wären und nur auf diese Weise vollständige und wahrheitsgemäße Sachverhaltskenntnis vermittelt werden kann (BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2020 - 10 C 18.19 - BVerwGE 167, 319 Rn. 31). Hierfür ist nichts ersichtlich.

Rn. 28

cc) Aus Art. 10 EMRK ergeben sich hier wie regelmäßig auch sonst keine weitergehenden Rechte (vgl. allgemein: BVerwG, Urteile vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - BVerwGE 159, 194 Rn. 45, vom 24. Januar 2018 - 6 A 8.16 - Buchholz 402.71 BNDG Nr. 7 Rn. 34 und vom 25. Oktober 2018 - 7 C 6.17 - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 19 Rn. 18).

Rn. 29

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Zitiervorschlag: BVerwG, Urteil vom 28.10.2021 – 10 C 3/20, ECLI:DE:BVerwG:2021:281021U10C3.20.0

Quelle: rechtsprechung-im-internet.de, abgerufen 04.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Ausfertigung des Gerichts

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/bverwg/2021-10-28/10-c-3-20>