

REDEKER SELLNER DAHS | Leipziger Platz 3 | 10117 Berlin

**Per beA**  
Bundesverwaltungsgericht  
10. Senat  
Postfach 10 08 54  
04008 Leipzig



Rechtsanwalt Dr. Gernot Schiller  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Sekretariat  
Telefon +49  
Telefax +49  
@redeker.de

Berlin, den 17. Januar 2021

Reg.-Nr.: 85/003732-20

## In der Verwaltungsstreitsache

**Arne Semsrott ./. Bundesrepublik Deutschland**

**- BVerwG 10 C 3.20 -**

bedanken wir uns zunächst für die gewährte Fristverlängerung und beantragen für die Beklagte,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26.08.2020 (VG 2 K 163.18) abzuändern und die Klage abzuweisen;
2. die Kosten des Verfahrens dem Kläger aufzuerlegen.

### Begründung:

#### I.

Die Beteiligten streiten um Informationszugang zu den Twitter-Direktnachrichten (im Folgenden: Direktnachrichten) des Bundesministeriums des Innern, für

**Berlin**  
Leipziger Platz 3  
10117 Berlin  
Tel. +49 30 885665-0  
Fax +49 30 885665-99

Deutsche Bank Berlin  
IBAN:  
DE82 1007 0000 0155 0359 00  
BIC: DEUTDE33XXX

**Bonn**  
Willy-Brandt-Allee 11  
53113 Bonn  
Tel. +49 228 72625-0  
Fax +49 228 72625-99

**Brüssel**  
172, Avenue de Cortenbergh  
1000 Brüssel  
Tel. +32 2 74003-20  
Fax +32 2 74003-29

**Leipzig**  
Mozartstraße 10  
04107 Leipzig  
Tel. +49 341 21378-0  
Fax +49 341 21378-30

**London**  
4 More London Riverside  
London SE1 2AU  
Tel. +44 20 740748-14  
Fax +44 20 743003-06

**München**  
Maffeistraße 4  
80333 München  
Tel. +49 89 2420678-0  
Fax +49 89 2420678-69

**Rechtsanwälte**  
Partnerschaftsgesellschaft mbB  
Sitz Bonn  
Partnerschaftsgesellschaft mbB  
AG Essen PR 1947  
UST-ID: DE 122128379

Bau und Heimat (im Folgenden: BMI). Diese Nachrichten ermöglichen es den Twitter-Nutzern, abseits der öffentlichen Tweets zu kommunizieren, ohne dass andere Nutzer die Nachrichten lesen können. Es handelt sich demnach ausschließlich um nicht öffentliche Kommunikation.

1. Das amerikanische Unternehmen Twitter Inc. betreibt einen Microblogging-Dienst, der im allgemeinen Sprachgebrauch mit „Twitter“ bezeichnet wird. Dort können angemeldete Nutzer Telegramm- bzw. sms-artige Kurznachrichten (Tweets) verbreiten. Die maximale Länge eines Tweets ist auf 280 Zeichen begrenzt. Er ist standardmäßig öffentlich, also auch für unangemeldete Leser sichtbar. Er kann Hashtags (mit #), Links (als URL), Verweise auf andere Nutzerprofile (mit @) sowie Bilder und Standorte enthalten. Tweets werden in erster Linie den Followern (Abonnenten) eines Benutzers angezeigt; vor allen Dingen über Hashtags oder Verlinkungen/Retweets kann aber auch ein breiteres Publikum erreicht werden.

Neben der Möglichkeit zur öffentlichen Kommunikation kann Twitter auch genutzt werden, anderen Nutzern private Direktnachrichten (Direct Messages, DMs) zu senden. Die Nutzer können dabei einstellen, ob sie nur von ihren Followern Nachrichten erhalten möchten oder von allen Twitter-Nutzern.

Das Social Media-Team des BMI betreibt seit Mai 2016 einen Twitter-Kanal. Für den Betrieb des Twitter-Kanals bedient sich das BMI eines Social Media-Redaktionstools, das ihm durch die Facelift bbt GmbH in Form der Redaktions-Software „Facelift Cloud“ zur Verfügung gestellt wird. Über den Twitter-Kanal werden auch Direktnachrichten versendet. Eine Direktnachricht ist im Gegensatz zu den öffentlichen Tweets nur für den Sender und den Empfänger einsehbar und verfügt über keine Zeichenbegrenzung.

Das BMI erreichen über die Versendung von Direktnachrichten die unterschiedlichsten Anfragen von Journalisten, Bürgern sowie anderen Behörden. Das Social Media-Team beantwortet im Rahmen dieser Form der informellen Kommunikation Bürger- und Presseanfragen und koordiniert auf kurzem Weg die Zusammenarbeit im Social Media Bereich mit anderen Bundesbehörden. Bei Bürgeranfragen bedankt sich das Social-Media-Team für erhaltenes Feedback, Hinweise auf Tipp- und Verlinkungsfehler, teilt Kontaktdaten zu Ansprechpartnern für das jeweilige Anliegen mit oder weist auf allgemeine, bereits öffentlich einsehbare Informationen hin. Bürger, die in Kontakt mit dem

BMI treten, verwenden Direktnachrichten oftmals zur Übermittlung von Wohnadressen, Telefonnummern oder sonstigen persönlichen Daten. Direktnachrichten von Journalisten betreffen Fragen nach Zuständigkeiten, Terminabsprachen und sonstige formale Abstimmungskommunikation. Bei den Direktnachrichten mit Ressorts der anderen Bundesbehörden handelt es sich häufig um Abstimmungen zu Ansprechpartnern und gemeinsamen Terminen, z.B. zur Klärung, ob Bilder zur Verfügung gestellt werden können oder Aktionen, ob eine andere Behörde als zuständig angegeben werden kann u.ä.

Alle Direktnachrichten werden genauso wie die öffentlichen Tweets durch das Social Media-Redaktionstool für drei Monate zur Bearbeitung bzw. Aufgabenerfüllung ausschließlich elektronisch gespeichert. Es erfolgt weder eine Speicherung der Direktnachrichten auf Servern des BMI noch ein Ausdruck oder Veraktung durch das BMI. Nach Ablauf der 3-Monats-Frist löscht der Anbieter des Redaktionstools die Direktnachrichten automatisch. Das BMI ist an dem Prozess der Löschung nicht beteiligt. Daneben sind sämtliche Direktnachrichten seit 2016, die vom und an den Twitter-Kanal des BMI gesendet worden sind, für das BMI auf den Servern von Twitter Inc. im sog. Posteingang des Accounts abrufbar.

2. Der Kläger ist freier Journalist und Projektleiter bei der Internet-Plattform „Fragden-Staat“. Mit E-Mail vom 20.05.2018 bat er das BMI, ihm sämtliche Direktnachrichten, die der Twitter-Account des BMI in den Jahren 2014 bis 2018 versandt und erhalten habe, zu übersenden. Personenbezogene Daten könnten geschwärzt werden, soweit dies erforderlich sei. Sein Informationsbegehren stützte er ausdrücklich auf Vorschriften des IFG, des UIG und des VIG. Einen presserechtlichen Auskunftsanspruch erwähnte er nicht.

Mit Schreiben vom 28.05.2018 teilte das BMI dem Kläger mit, dass die Direktnachrichten kein Verwaltungshandeln des BMI notwendig gemacht hätten. Sie seien auch nicht aktenrelevant und damit keine amtlichen Informationen i.S.d. § 1 Nr. 1 IFG (richtig § 2 Nr. 1 IFG). Ein Informationszugang auf nicht „veraktete“ Kommunikation sei nach dem IFG nicht geboten.

Mit Schreiben vom 02.06.2018 legte der Kläger Widerspruch gegen das Schreiben vom 28.05.2018 ein. Das Betreiben des BMI-Twitter-Kanals sowie das Versenden von Direktnachrichten stelle Verwaltungshandeln dar. Das BMI betreibe den Twitter Kanal zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit. Die Hausordnung zur „Nutzung von sozialen

Medien im BMI“ regele die dienstliche Nutzung von sozialen Medien, zu denen explizit auch Twitter gehöre. Die begehrten Direktnachrichten seien Aufzeichnungen, die gem. § 2 Nr. 1 IFG amtlichen Zwecken dienen. Die Art der Speicherung sowie eine möglicherweise nicht erfolgte „Veraktung“ sei für den Anspruch nicht wesentlich.

Mit Widerspruchsbescheid vom 12.06.2018 wies das BMI den Widerspruch zurück. In der Begründung vertiefte es seine Argumentation, ein Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG sei nicht gegeben.

Mit der am 17.09.2018 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Informationsbegehren weiter.

## II.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit Urteil vom 26.08.2020 stattgegeben und die Beklagte verurteilt, dem Kläger Einsicht in die Direktnachrichten im Zeitraum vom Mai 2016 bis 20.05.2018 (8:20 Uhr) zu gewähren mit Ausnahme der Namen, Vornamen, Usernamen und Telekommunikationsnummern von natürlichen Personen.

Das Verwaltungsgericht hat sein Urteil tragend mit folgenden Erwägungen begründet:

- Rechtsgrundlage für das klägerische Informationsbegehren sei § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Bei den Direktnachrichten handele es sich um amtliche Informationen i.S.v. § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG. Der Begriff der Amtlichkeit sei aufgrund des Gesetzeszwecks weit auszulegen. Nur Informationen, die ausschließlich und eindeutig privaten (persönlichen) Zwecken dienen, seien vom Begriff „amtliche Informationen“ ausgeschlossen. Die Direktnachrichten dienen der Erfüllung der Aufgaben der Beklagten.
- Der fehlende Eingang der Direktnachrichten in einen Verwaltungsvorgang lasse das Vorliegen amtlicher Informationen nicht entfallen. § 1 Abs. 1 IFG kenne kein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Aktenrelevanz von Informationen. Systematik sowie Sinn und Zweck der Regelungen sprechen gegen eine vom eindeutigen Wortlaut des Anwendungsbereichs abweichende Auslegung. Hätte der Gesetzgeber Informationen ohne Aktenrelevanz vom Informationszugang ausschließen wollen, hätte er die weite Legaldefinition in § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG beschränken müssen.

- § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG lasse sich kein allgemeiner Rechtssatz entnehmen, dass jegliche Aufzeichnungen, die keinen Niederschlag in einem Verwaltungsvorgang gefunden haben, vom Informationszugang ausgenommen seien. Von der Vorschrift seien nur bloße Vorstufen eines endgültigen Dokuments in Gestalt von Entwürfen und Notizen erfasst. Kennzeichnend für sie sei der vorläufige, unverbindliche Charakter der Aufzeichnung. Der eng begrenzte Anwendungsbereich betreffe nicht jegliches Verwaltungshandeln, das nach der Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut im Bundesministerium (Registraturrichtlinie) nicht veraktungswürdig sei. Auf die von der Beklagten abgestellte Wertigkeit der Kommunikation komme es nicht an.
- Die angefragten Direktnachrichten seien bei der Beklagten auch vorhanden. Zum Zeitpunkt der Antragstellung am 20.05.2018 seien die begehrten Informationen existent gewesen. Die Beklagte könne sämtliche Direktnachrichten über ihren Account von Twitter Inc. bzw. Facelift bbt GmbH abrufen. Die fehlende Speicherung der Direktnachrichten auf den Servern des BMI sei unerheblich. Ausreichend sei, dass die informationspflichtige Stelle einen tatsächlichen Zugriff auf die Informationen habe. Im Übrigen habe sich das BMI nach § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG der beiden Privatunternehmen bedient, um seine Aufgaben zu erfüllen.
- Ein Löschungsanspruch aus der Datenschutz-Grundverordnung sei nicht gegeben, da die Ausnahmetatbestände des Art. 17 Abs. 3 lit. a) und b) DSGVO erfüllt seien.
- Der Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 7 IFG sei nicht gegeben, da weder der Anwendungsbereich der Vorschrift eröffnet sei noch ein objektiv schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit vorliege. Der dargelegte Inhalt der Direktnachrichten sei nicht geheimhaltungsbedürftig. Aus Art. 86 DSGVO ergebe sich nichts Abweichendes, da der Kläger personenbezogene Daten nicht begehre. Im Übrigen genüge § 5 IFG mit seinem abgestuften, die wechselseitigen Interessen berücksichtigenden Regelungsmodell den Vorgaben dieser Öffnungsklausel.
- Die Beklagte könne sich auch nicht auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand berufen. Die Pflicht zum Informationszugang zwingt sie nicht, die amtlichen Informationen zukünftig generell zu verakten und manuell zu bearbeiten. Der Aufwand für die Schwärzung der personenbezogenen Daten sei im Übrigen auch nicht substantiiert dargelegt.

### III.

Die Revision ist begründet. Das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts beruht auf einer Verletzung materiellen Rechts. Ein Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG ist nicht gegeben, da die Direktnachrichten keine amtlichen Informationen i.S.d. § 2 Nr. 1 IFG sind (s. unter 1.). Ferner sind sie bei dem BMI auch nicht vorhanden (s. unter 2.). Die Direktnachrichten unterliegen der Löschungspflicht (s. unter 3.) Zudem hat das Verwaltungsgericht den Ablehnungsgrund des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands (s. unter 4.) verkannt.

#### 1. Direktnachrichten keine amtlichen Informationen

Das Verwaltungsgericht begründet seine These, die Direktnachrichten seien amtliche Informationen, tragend damit, § 1 Abs. 1 IFG sei ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Aktenrelevanz von Informationen nicht zu entnehmen. Systematik und Sinn und Zweck des § 2 Nr. 1 IFG sprächen gegen eine den eindeutigen Wortlaut des Anwendungsbereichs einschränkende Auslegung. Hätte der Gesetzgeber solche Informationen vom Anspruch auf Informationszugang ausschließen wollen, hätte es nahegelegen, dass er Informationen, die nicht Bestandteil eines Verwaltungsvorgangs sind, aus der weiten Legaldefinition in § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG herausgenommen hätte. Der ausdrückliche Vorbehalt der Zugehörigkeit zu einem Verwaltungsvorgang in § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG sei unbeachtlich, da der Satz nur bloße Vorstufen eines endgültigen Dokuments erfasse. Auf die Wertigkeit der Information komme es nicht an. Das Verwaltungsgericht beruft sich für seine Auslegung auf die Rechtsprechung des OVG Münster und des OVG Berlin-Brandenburg (UA S. 6 f.). Sowohl die Auslegung des Begriffs der „amtlichen Information“ in § 2 Nr. 1 IFG als auch die Anwendung auf die Direktnachrichten des BMI sind fehlerhaft.

- a) Schon das Berufen auf die zitierte obergerichtliche Rechtsprechung überzeugt bei näherer Betrachtung nicht. Zu der (fiktiven) Aktenrelevanz von Informationen nach der Wertigkeit ihres Inhalts äußern sich beide Gerichte nicht. Der 15. Senat des OVG Münster geht in mehreren Entscheidungen textbausteinartig davon aus, dass die Zugehörigkeit zu einem konkreten Verwaltungsvorgang keine notwendige Voraussetzung für das Vorliegen einer amtlichen Information sei.

OVG Münster, Urteil vom 22.05.2019 – 15 A 873.18, juris  
Rn. 90 f.; Urteil vom 21.11.2018 – 15 A 861/17, juris

Rn. 65; Urteil vom 30.01.2018 – 15 A 28/17, juris Rn. 55;  
Urteil vom 24.05.2016 – 15 A 2051/14, juris Rn. 30.

Um die Zugehörigkeit zu einem konkreten Verwaltungsvorgang geht es vorliegend nicht. Eine solche Verengung des Begriffs der amtlichen Informationen vertritt auch die Beklagte nicht, weil dies das erkennende Gericht bereits geklärt hat (s. unter b)). Zur (fiktiven) Aktenrelevanz der Information hat sich der 15. Senat des OVG Münster nicht geäußert.

Der 15. Senat knüpft mit seiner Rechtsprechung an die Rechtsprechung des 8. Senats des OVG Münster an, der sich mit der Auslegung des Begriffs der amtlichen Information insbesondere im Urteil vom 16.06.2015 (8 A 2429/14, juris Rn. 45, 50) beschäftigt hat. Diese Entscheidung betraf den Informationszugang zur Diensttelefonliste einer informationspflichtigen Stelle. Der 8. Senat hat sich vorrangig mit der Frage beschäftigt, ob der Informationszugangsanspruch auf den Zugang zu Sachinformationen beschränkt sei, sodass die Diensttelefonliste nicht hierzu gehöre. Zweifel ergäben sich aus der Zielsetzung des Gesetzgebers, durch den Zugang zu Informationen die Transparenz behördlicher Entscheidungen sowie die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken (BT-Drs. 15/4493, S. 6). Der 8. Senat habe aber letztlich im Gesetz keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür gesehen, dass Informationen wie die dienstlichen Rufnummern von dem weit gefassten Begriff der amtlichen Information ausgeklammert bleiben sollten. Auch dies betrifft einen anderen Aspekt, nämlich die Beschränkung auf Sachinformationen im Gegensatz zu organisatorischen Informationen bzw. – in den Worten des 7. Senats des erkennenden Gerichts (s. unter b)) – „rein innerdienstlichen Aufzeichnungen“. Auch darum geht es vorliegend nicht, da außer Frage steht, dass die Direktnachrichten keine solchen rein innerdienstlichen Aufzeichnungen sind.

Das OVG Berlin-Brandenburg hat sich in seinem Urteil vom 20.03.2012 (OVG 12 B 27.11, juris Rn. 43) zum Terminkalender der Bundeskanzlerin zu der Frage der Notwendigkeit einer (fiktiven) Aktenrelevanz der Information nicht geäußert. Es hat lediglich ausgeführt, der Terminkalender diene amtlichen Zwecken und sei kein persönliches Organisationsmittel. Die Eintragungen könnten auch nicht bloßen Entwürfen oder Notizen, die lediglich vorbereitenden Charakter haben, gleichgestellt werden. Weitergehende Ausführungen hat das OVG Berlin-Brandenburg nicht getroffen.

In der Literatur wird die Problematik wohl nur von Schoch anlässlich von SMS-Schriftverkehr der Bundeskanzlerin diskutiert. Er hält solche Nachrichten dann für amtliche Informationen, wenn sie Informationen enthalten, die für die inhaltliche Bearbeitung eines Verwaltungsvorgangs relevant sind und damit entsprechend der Registraturrichtlinie zu verakten sind.

Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 2 Rn. 45.

Rossi stellt hingegen auf die Zuordnung zum Verwaltungsvorgang ab. Danach unterfallen solche Informationen nicht dem Zugangsanspruch, die nicht Bestandteil der (eigenen) Vorgänge werden sollen.

Rossi, IFG, 2006, § 2 Rn. 12.

- b) Das erkennende Gericht hat sich – soweit ersichtlich – bislang nur in seinem Urteil vom 20.10.2016 eingehender zum Begriff der „amtlichen Information“ geäußert. Es hat dort ausgeführt:

„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.“

BVerwG, Urteil vom 20.10.2016 – 7 C 20.15, NJW 2017, 1258 Rn. 10.

Damit ist geklärt, dass es für das Vorliegen einer amtlichen Information nicht auf die äußere Form und Gestalt der Informationen und ihre formale Zugehörigkeit zu einem Verwaltungsvorgang ankommt. Auch rein innerdienstliche Aufzeichnungen können amtliche Informationen sein. Nicht geklärt, aber der Klärung im hier angestrebten Revisionsverfahren zugänglich ist hingegen die Frage, ob vom Anwendungsbereich des § 1 IFG auch Informationen ohne Aktenrelevanz erfasst werden, d.h. die von ihrem Inhalt her nicht aufbewahrungswürdig sind – sei es in einer Akte, sei es in anderer geeigneter Form –, sondern sofort oder nach einem bestimmten Zeitablauf vernichtet werden, weil sie für die Aufgabenerfüllung der informationspflichtigen Stelle nicht erforderlich sind. Mit anderen Worten stellt sich die Frage nach einer Bagatellgrenze für das Vorliegen einer amtlichen Information i.S. des § 2 Nr. 1 IFG.

Eine Auslegung der Vorschrift anhand der Systematik (s. unter d)) und nach Sinn und Zweck der Regelung (s. unter e)) sprechen für die Auffassung der Beklagten, Direktnachrichten jedenfalls dann nicht als amtliche Informationen i.S.d. § 2 Nr. 1 IFG anzusehen, wenn sie keinen veraktungswürdigen Informationsgehalt aufweisen. Der Wortlaut steht dem nicht entgegen (s. unter c)). Dies ergibt sich aus Folgendem:

- c) Der Wortlaut des § 2 Nr. 1 IFG ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts offen. Er spricht nicht zwingend für die Auslegung des Verwaltungsgerichts, Direktnachrichten pauschal als „amtliche Informationen“ anzusehen. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG auch hätte anders formulieren können, ist nicht maßgeblich, weil das Verwaltungsgericht unzutreffend auf die Zugehörigkeit zum Verwaltungsvorgang abstellt. Das Auslegungsergebnis des Verwaltungsgerichts steht und fällt zudem mit der Annahme, dass die beiden Sätze des § 2 Nr. 1 IFG getrennt zu lesen sind und sich die Definition der amtlichen Informationen an sich nur aus § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG ergibt. Schon diese Annahme ist aus systematischen Gründen fraglich, da § 2 Nr. 1 Satz 1 und 2 IFG eine einheitlich zu lesende Legaldefinition des Begriffs der „amtlichen Information“ ist. Während in Satz 1 die Regel definiert wird, nennt Satz 2 die Ausnahmen. Zusammen bilden beide Sätze den Begriff der „amtlichen Information“. Für die

Auslegung der Legaldefinition kann daher auch § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG herangezogen werden.

- d) In systematischer Hinsicht ergibt sich aus § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG, dass Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs geworden sind, keine amtlichen Informationen darstellen. Hieraus ergibt sich, dass nicht alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen dem Informationsfreiheitsgesetz unterfallen. Vielmehr kommt es bei Entwürfen und Notizen auf ihre Veraktung an.

So auch BfDI, 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, S. 62.

Wann eine Notiz und ein Entwurf veraktungspflichtig sind, regelt wiederum nicht das Informationsfreiheitsrecht, sondern es knüpft an das bestehende Fachrecht an, speziell an die dortigen Regeln einer ordnungsgemäßen Aktenführung.

S. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 9.

Gemäß § 12 Abs. 2 GGO müssen Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit (im Rahmen der Aufbewahrungsfristen) aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein. Einzelheiten der Dokumenten- und Aktenverwaltung regelt die Registraturrichtlinie. Sie gilt gem. § 1 Abs. 3 RegR auch für die elektronische Bearbeitung und Verwaltung von Schriftgut, d.h. alle bei der Erfüllung von Aufgaben des Bundes erstellten oder empfangenen Dokumente, unabhängig von der Art des Informationsträgers und der Form der Aufzeichnung (§ 3 RegR). Aus dem in § 4 RegR genannten Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit folgt, dass der Sach- und Bearbeitungszusammenhang der Akte objektiv gewährleistet sein muss. Dies dient letztlich der Sicherung gesetzmäßigen Verwaltungshandels.

BVerwG, Beschluss vom 16.03.1988 – 1 B 153.87, NVwZ 1988, 621 (622).

Hieraus folgt, dass nicht sämtliche Dokumente, die bei Bundesministerien eingehen, auch veraktet werden müssen. Vielmehr kommt es maßgeblich auf ihren Inhalt an, ob sie zur Wiedergabe eines vollständigen Bildes der Akte dort aufgenommen werden muss. Es macht einen Unterschied, ob in einer E-Mail eines Behördenmitarbeiters die Einladung zu einer Besprechung einer konkreten Sache mit dazu angegebenen Tagesordnungspunkten erfolgt oder die Verabredung mit einem Kollegen zum Kantinenbesuch, um eine konkrete Sache zu besprechen. Während erste E-Mail zu verakten wäre,

ist es die zweite E-Mail nicht. Die erste E-Mail ist eine amtliche Information, die zweite nicht.

Mit der Ausnahme für bestimmte Entwürfe und Notizen in § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG bringt der Gesetzgeber zugleich zum Ausdruck, dass es bei informationspflichtigen Stellen vorhandene Aufzeichnungen gibt, die nicht in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes fallen. Soweit das Verwaltungsgericht dies mit den Schlagwörtern „vorläufige Gedankenverkörperungen“ und „bloße Vorstufen“ umschreibt, verkennt es, dass Entwürfe und Notizen nicht per se keine „amtlichen Informationen“ sind, sondern es auf ihren veraktungswürdigen Inhalt ankommt. Dieser wiederum hängt von der Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit des Vorgangs ab. Dieser Gedanke lässt sich auch auf sonstige Aufzeichnungen übertragen. Der Gesetzgeber hat eine allgemeine inhaltliche Bagatellgrenze für den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes geschaffen, die er für Entwürfe und Notizen noch einmal ausdrücklich betont hat.

- e) Für die Auslegung der Beklagten sprechen auch Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes. Nach der Gesetzesbegründung

BT-Drs. 15/4493, S 6,

sollen die Informationszugangsrechte die Kontrolle staatlichen Handelns verbessern und ein Mittel zur Korruptionsbekämpfung darstellen. Eine öffentliche Partizipation soll zudem dazu beitragen, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken. Diese Zwecke greifen aber nicht ein, wenn die Informationen nicht aufgrund ihres Inhalts eine bestimmte Wertigkeit haben.

Erweist sich die Herausgabe von Direktnachrichten für den Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes, Transparenz über das Handeln der Verwaltung herzustellen, als nicht weiterführend, so wird dies im Rahmen einer argumentatio ad absurdum noch deutlicher, wenn der IFG-Antrag auf Informationszugang z.B. zu den an das BMI gerichteten Bürgerschriften ginge. Das BMI erhält Zuschriften/Mitteilungen von Bürgern auf Papier, als Telefax, E-Mail und per Telefon – nach dem Wochenbericht des Bürgerservices vom 27. November – 3. Dezember 2020 im derzeit überdurchschnittlichen wöchentlichen Volumen von 3.500 Eingaben, davon 2.700 telefonisch und 800 schriftlich. Wenn es keine Bagatellschwelle für den Begriff der „der Verwaltung vorliegenden Information“ gäbe, dann müsste auch ein Informationszugang auf diesen Datenfundus, solange er tatsächlich noch vorhanden ist, einzuräumen sein, ohne dass diese sich häufig auf

Meinungskundgebungen beschränkenden Kommunikate für den mit dem IFG verfolgten Gesetzeszweck von weiterführendem Nutzen wären. Die Zuschriften/Mitteilungen finden daher auch nicht in Sachakten des BMI Aufnahme.

- f) Die vom Informationsantrag erfassten Twitter-Direktnachrichten des BMI beinhalten im Rahmen informeller Kommunikation Bürger- und Presseanfragen und koordinieren auf kurzem Weg und in kurzer Form die Zusammenarbeit im Social-Media-Bereich mit anderen Bundesbehörden. Sie stellen ein weitgehend an die Stelle fernmündlicher Kontaktaufnahmen getretenes Abstimmungsmedium dar, das nicht für eine rechtsgeschäftlich relevante Kommunikation genutzt wird. Insoweit bleibt es bei den herkömmlich anerkannten Kommunikationsformen Brief, E-Mail und Telefax. Sie enthalten keine aktenrelevanten Inhalte, was sich schon an ihrer fehlenden dauerhaften Speicherung zeigt. Sie sind als eine Art Serviceleistung in elektronischer Form zu verstehen. Festlegungen zu inhaltlich-sachlichen Fragen sind damit nicht verbunden. Solche Direktnachrichten bilden keine amtlichen Informationen und fallen nicht in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes.

So auch BfDI, 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit  
2012 – 2013, S. 62.

## 2. **Direktnachrichten als im BMI vorhandene Informationen**

Das Verwaltungsgericht begründet seine Auffassung, dass die Direktnachrichten im BMI vorhanden seien, selbstständig tragend mit zwei Aspekten: Zum einen habe das BMI den tatsächlichen Zugriff auf die Direktnachrichten. Zudem müsse es sich gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG das Verhalten von Twitter Inc. und Facelift bbt GmbH zurechnen lassen, weil es sich dieser Privatpersonen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bediene (UA S. 7 f.). Diese Auslegung verkennt den Regelungsgehalt des § 1 Abs. 1 IFG.

Der 7. Senat des erkennenden Gerichts hat bereits ausgeführt, dass für die Bejahung eines Informationszugangsanspruchs die informationspflichtige Stelle tatsächlich Zugriff auf die Informationen haben muss. Andernfalls bedürfe es für den Zugriff auf Informationen, die im Besitz von anderen Behörden oder Privaten seien, einer Rechtsgrundlage, die nicht ersichtlich sei.

BVerwG, Beschluss vom 27.05.2013 – 7 B 43.12, juris  
Rn. 11.

Dies ist vorliegend hinsichtlich der streitgegenständlichen Direktnachrichten nur nach Maßgabe der Nutzungsbedingungen der Twitter Inc. der Fall. Unstreitig befinden sich die Direktnachrichten nicht auf Servern des BMI, da die Direktnachrichten zwar im Rahmen der Erfüllung der Öffentlichkeitsarbeit des BMI anfallen, für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben des BMI aber nicht benötigt und daher auch nicht veraktet werden. Unstreitig befinden sich die Direktnachrichten auch nicht mehr in der Cloud beim Dienstleister Facelift bbt GmbH, da mit ihm Löschungsrouinen jeweils nach drei Monaten vertraglich vereinbart sind. Die streitgegenständlichen Direktnachrichten befinden sich – für das BMI abrufbar – nur auf den Servern der Twitter Inc. Damit unterliegen sie auch den Nutzungsbedingungen und Löschungsrouinen durch Twitter. Die Beklagte hat keine rechtliche Handhabe, eine solche Löschung durch Twitter zu verhindern. Es besteht auch kein vertraglicher Anspruch des BMI gegen Twitter Inc., auf Löschungen zu verzichten. Damit verfügt letztlich allein die Twitter Inc. über die auf ihren Servern gespeicherten Direktnachrichten. Ein tatsächlicher Zugriff besteht nur nach Maßgabe des Verhaltens der Twitter Inc. Zwischen dem BMI und Twitter Inc. besteht auch kein spezieller individuell ausgehandelter Nutzungsvertrag, mit dem sich das BMI spezielle vertragliche und gerichtlich einklagbare Herausgabeansprüche in Bezug auf die Direktnachrichten hat einräumen lassen. Das BMI ist an die einseitig von Twitter Inc. aufgestellten Nutzungsbedingungen ebenso wie jeder andere Twitter-Nutzer gebunden. Dies reicht für einen tatsächlichen Zugriff nicht aus, weil er letztlich allein vom Willen der Twitter Inc. abhängig ist.

Etwas anderes ergibt sich entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts auch nicht aus der Erweiterung des Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG auf amtliche Informationen, die bei Privatpersonen vorhanden sind, derer sich eine informationspflichtige Stelle zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient. Die Vorschrift meint andere Anwendungsfälle als den vorliegenden. Nach der Gesetzesbegründung sollen Fälle erfasst werden, in denen sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben privater Personen oder Unternehmen bedient, ohne diese zu beleihen. Gemeint sind damit insbesondere Verwaltungshelfer.

So die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 8.

Vorliegend kommt es allein auf die Stellung der Twitter Inc. an, da die Facelift bbt GmbH die streitgegenständlichen Direktnachrichten gelöscht hat und damit auch nicht für die Beklagte den Besitz hieran hält. Der Twitter Inc. bedient sich das BMI nicht zur

Erfüllung seiner Öffentlichkeitsarbeit als verlängertes Werkzeug, da insoweit lediglich ein allgemeiner Nutzervertrag zwischen BMI und Twitter Inc. vorliegt, der es dem BMI erlaubt, über einen Account Direktnachrichten zu verschicken. Insbesondere ist die Twitter Inc. nicht Verwaltungshelfer des BMI. Es bestehen etwa keine Weisungs- und Durchgriffsrechte des BMI gegenüber der Twitter Inc. Vielmehr besteht zu Twitter Inc. ein Nutzungsverhältnis, wie es vergleichbar auch zwischen Twitter Inc. und anderen privaten Nutzern besteht.

Insoweit hilft auch der Hinweis des Verwaltungsgerichts auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur mietvertraglichen Einordnung einer Zurverfügungstellung von Speicherkapazitäten auf dem Server Dritter nicht weiter. Eine solche „mietweise“ Überlassung des Servers durch die Twitter Inc. liegt hier nicht vor. Vielmehr richtet sich die Nutzung des Servers nach den allgemeinen Nutzungsbedingungen der Twitter Inc. Anders als bei einer Cloud sind die Direktnachrichten nicht nur auf dem Server der Twitter Inc. gespeichert, sondern werden von ihm auch an Dritte versandt. Die Kommunikation des BMI erfolgt demnach über den Server der Twitter Inc. Dies alles hat mit einer mietvertragsähnlichen Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses nichts zu tun.

### **3. Direktnachrichten als der Löschung unterliegende personenbezogene Daten**

Das Verwaltungsgericht meint in Anlehnung an ein Urteil des OVG Münster (Urteil vom 22.05.2019 – 15 A 873/18, juris Rn. 101 ff.), die streitgegenständlichen Direktnachrichten unterlägen keiner Lösungsregelung mit zwingenden Fristen, aufgrund derer die Beklagte verpflichtet wäre, sich der Direktnachrichten mit der Folge zu entledigen, dass sie dort als nicht mehr vorhanden gelten würden. Der Lösungsanspruch nach Art. 17 Abs. 1 lit. a) DSGVO sei aufgrund des Vorliegens der Ausnahmetatbestände des Art. 17 Abs. 3 lit. a) und b) DSGVO nicht einschlägig (UA S. 9). Diese Auffassung ist rechtsirrig.

- a) Der 7. Senat des erkennenden Gerichts hat bereits geklärt, dass Informationen nicht mehr bei einer informationspflichtigen Stelle vorhanden sind, wenn eine zwingende Lösungsregelung mit zwingenden Fristen besteht, die für abweichende Belange keinen Raum lasse.

BVerwG, Urteil vom 17.03.2016 – 7 C 2.15, BVerwGE 154, 231 Rn. 41.

Vorliegend unterliegen die Direktnachrichten der Löschungspflicht des Art. 17 Abs. 1 lit. a) DSGVO. Sie enthalten personenbezogene Daten, weil der Inhalt der Direktnachricht in Kombination mit dem Absender ein personenbezogenes Datum i.S. von Art. 4 Nr. 1 DSGVO darstellt. Die Direktnachricht besagt, dass eine bestimmte Person an einem bestimmten Tag eine Direktnachricht an das BMI mit einem bestimmten Inhalt versendet hat. Art. 17 Abs. 1 lit. a) DSGVO verpflichtet die Beklagte, unverzüglich die personenbezogenen Daten zu löschen, sofern die personenbezogenen Daten für die Zwecke, für die sie erhoben oder auf sonstige Weise verarbeitet wurden, nicht mehr notwendig sind. Der Erhebungs- und ggf. Verarbeitungszweck liegt hier ausschließlich außerhalb der Zwecke des Erfüllens eines IFG-Anspruchs. Sowohl Journalisten als auch Bürger und Mitarbeiter anderer Behörden nutzen die Direktnachrichten, um der Beklagten Informationen zukommen zu lassen. Mit der erfolgten Kenntnis dieser Informationen durch Übermittlung der Direktnachricht (z.B. Abstimmung von Terminen, Mitteilung von persönlichen Kontaktdaten, Beantwortung von Zuständigen etc.) ist eine weitere Speicherung der Direktnachrichten für den Zweck der Öffentlichkeitsarbeit des BMI nicht mehr erforderlich, sodass die unverzügliche Löschungspflicht besteht. Hier- von geht offensichtlich stillschweigend auch das Verwaltungsgericht aus.

- b) Soweit das Verwaltungsgericht sodann die Ausnahmetatbestände des Art. 17 Abs. 3 lit. a) und b) DSGVO bejaht hat, ist seine Argumentation zirkelschlüssig. Wenn nach Art. 17 Abs. 1 lit. a) DSGVO eine unverzügliche Löschungspflicht nach Zweckerreichung der Direktnachricht angeordnet ist, kann ein nachträglich gestellter IFG-Antrag den Ausnahmetatbestand des Art. 17 Abs. 3 lit. a) und b) DSGVO nicht erfüllen. Der IFG-Antrag kann sich von vornherein nicht auf Informationen erstrecken, die im Zeitpunkt der IFG-Antragstellung bereits der unverzüglichen Löschungspflicht unterlagen. Die Löschungspflicht des Art. 17 Abs. 1 lit. a) DSGVO fingiert die Information als nicht mehr vorhanden. Gelöschte und zu löschende Informationen werden gleichgestellt. Dass vorliegend die Direktnachrichten auf dem Twitter-Server durch das BMI noch abgerufen werden können, spielt insoweit keine Rolle. Entsprechendes gilt für den Umstand, dass die betroffenen Personen i.d.R. keinen Löschungsanspruch gestellt haben. Die der Beklagten obliegende objektive Löschungspflicht ist unabhängig von der Geltendmachung eines subjektiven Löschungsanspruchs.

Dies wird im vorliegenden Fall anschaulich dadurch, dass der Kläger mit seinem IFG-Antrag vom 20.05.2018 Zugang zu Direktnachrichten rückwirkend aus den Jahren 2016 bis 2018 begehrt hat. Wenn zu diesem Zeitpunkt die Aufbewahrung der Direktnachricht

für die Erhebungszwecke nicht mehr erforderlich war, wovon angesichts der von der Beklagten dargelegten Inhalte der Direktnachrichten auszugehen ist, kann ein zeitlich danach gestellter IFG-Antrag die unverzügliche Löschungspflicht nicht mehr nachträglich in Frage stellen. Die Argumentation des Verwaltungsgerichts ist demnach zirkelschlüssig.

Das Verwaltungsgericht übersieht bei seiner Argumentation zudem, dass es sich bei der Aufbewahrung der streitgegenständlichen Direktnachrichten datenschutzrechtlich um eine Zweckänderung handelt. Der Erhebungszweck (Öffentlichkeitsarbeit des BMI) und der jetzige Aufbewahrungszweck (Erfüllung eines IFG-Anspruchs) sind unterschiedlich. Für die Zweckänderung bedarf es einer den datenschutzrechtlichen Vorgaben entsprechenden Rechtsgrundlage sowie der Einhaltung der Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 lit. b) und Art. 6 Abs. 4 DSGVO. Demnach ist die Verarbeitung zu einem anderen als dem ursprünglichen Erhebungszweck nur dann zulässig, wenn dieser neue Zweck mit dem ursprünglichen Zweck vereinbar ist.

S. nur Herbst, in: Kühling/Buchner, DSGVO, 3. Auflage 2020, Art. 17 Rn. 22.

Mit dem Zweckbindungsgrundsatz ist es aber nicht vereinbar, wenn eine Aufbewahrung personenbezogener Daten, die im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit erhoben worden sind und über den der Betroffene informiert worden ist, nunmehr zur Erfüllung eines IFG-Antrags erfolgt, ohne dass eine erneute Information an die betroffene Person erfolgt. Beide Zwecke sind komplett unterschiedlich und weisen keinen Sachzusammenhang auf.

Selbst wenn man dies anders sehen wollte und dem zeitlichen Verhältnis keine Bedeutung beimessen wollte, verkennt das Verwaltungsgericht, dass nach der einhelligen Kommentarliteratur zu Art. 17 Abs. 3 lit. a) und b) DSGVO eine Interessenabwägung zu erfolgen hat, die zum einen das Datenschutzinteresse der Betroffenen und zum anderen das Informationsinteresse des Klägers in den Blick zu nehmen hat.

Kamann/Braun, in: Ehmann/Selmayr, DSGVO, 2. Auflage 2018, Art. 17 Rn. 56; Herbst, in: Kühling/Buchner, DSGVO, 3. Auflage 2020, Art. 17 Rn. 73.

Abwägungskriterien sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs z.B. die Art der Information, ihrer Sensibilität für das Privatleben der betroffenen Person und vom Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu der Information, abhängig etwa von der



Rolle der Person im öffentlichen Leben, daneben auch die Wahrscheinlichkeit und Schwere des Eintritts eines materiellen bzw. immateriellen Schadens durch die Verarbeitung oder die seit der Veröffentlichung der Daten vergangene Zeit, die sachliche Richtigkeit und soziale Adäquanz der Daten, der Zweck und Kontext der Veröffentlichung oder etwaig betroffene Rechte oder Pflichten Dritter.

EuGH, Urteil vom 13.05.2014 – Rs. C-131/12, NJW 2014, 2257 Rn. 81, 97, 99; s.a. BVerfG, Beschluss vom 06.11.2019 – 1 BvR 276/17, BVerfGE 152, 216.

Maßgeblich kommt es demnach auf eine Einzelfallabwägung anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls, insbesondere der konkret zu gewichtenden widerstreitenden Interessen an, Die Auslegung des Verwaltungsgerichts führt hingegen dazu, dass sich stets die Ausnahme des Art. 17 Abs. 3 lit. a) und b) DSGVO bei nachträglich gestellten IFG-Anträgen durchsetzt. Dies sieht auch das Verwaltungsgericht, verweist insoweit aber auf § 5 IFG und die danach notwendige Interessenabwägung. Der Hinweis ist aus zwei Gründen nicht weiterführend: Zum einen zeigt der vorliegende Fall sehr anschaulich, dass die Interessenabwägung nach § 5 IFG nicht weiterhilft. Der Kläger hat auf personenbezogene Daten in den Direktnachrichten von vornherein in seinem IFG-Antrag verzichtet. Das BMI musste daher in eine Interessenabwägung nach § 5 IFG nicht einsteigen. Ungeachtet dessen enthalten die Direktnachrichten personenbezogene Daten des jeweiligen Absenders, die der Löschungspflicht unterliegen. Die Reichweite der Löschungspflicht kann nicht davon abhängig gemacht werden, ob der IFG-Antragsteller auf personenbezogene Daten verzichtet hat.

Zum anderen bestehen auch durchgreifende methodische Bedenken, weil eine nach Unionsrecht erforderliche Interessenabwägung auf eine nationale Vorschrift (§ 5 IFG) verlagert wird, ohne dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Art. 17 Abs. 3 DSGVO nicht abschließender Natur sein soll. Inwieweit den Mitgliedstaaten hier überhaupt noch ein Entscheidungsspielraum angesichts der Verbindlichkeit der Verordnung eröffnet ist, ist mehr als fraglich. Zu Art. 17 Abs. 3 DSGVO wird zudem allgemein vertreten, dass die Ausnahmegründe abschließend aufgezählt sind.

Kamann/Braun, in: Ehmann/Selmayr, DSGVO, 2. Auflage 2018, Art. 17 Rn. 55 unter Rückgriff auf die Begründung des Rates zum Standpunkt (EU) Nr. 6/2016 des Rates, ABl. 2016 Nr. C 159, 83 (89) zu Ziff. 4.6.

- c) Bei der unter b) angesprochenen Interessenabwägung zwischen den Twitter-Accountinhabern, die das Kommunikationsmittel Direct Message nutzen, und IFG-Antragstellern darf auch der folgende Gesichtspunkt nicht unberücksichtigt bleiben:

Es ist ein Merkmal der fortschreitenden Digitalisierung der Kommunikation, dass die technische Entwicklung informelle Kommunikation, die früher über das Telefon geführt und ohne schriftliche Rückstände geblieben wäre, zunehmend als Text verschriftlicht und nach dem Ende der Kommunikation dauerhaft erhält. Ein Telefonat hätte früher nur bei Anlegen eines Aktenvermerks durch den Sachbearbeiter in der Akte einen Niederschlag gefunden. Demgegenüber ist eine SMS oder eine WhatsApp-Nachricht von Mobiltelefon zu Mobiltelefon, eine Twitter Direktnachricht zwischen zwei Twitter-Accounts oder ein Chat auf einem digitalen Forum häufig auch nach Ende des Kommunikationsaktes selbst für unabsehbare Zeit weiterhin lesbar, wird aber in der Regel nicht ausgedruckt und zur Akte genommen.

Bei dem Inhaber eines Twitter Accounts ist die Wahl des Kommunikationsmittels (nichtöffentliche Direktnachricht oder öffentlicher Tweet) schon selbst sprechend. Der Twitter-Accountinhaber wählt die nichtöffentliche Direktnachricht statt des öffentlichen Tweets gerade deshalb, weil er personenbezogene sensible Inhalte übermitteln möchte, die er einem öffentlichen Tweet gerade *nicht* anvertrauen will. Seien es personenbezogene Details, Erreichbarkeitsdaten wie Telefonnummern oder E-Mail-Adressen oder flapsige, bewusst nichtöffentliche Rede, zu der er öffentlich gerade nicht stehen und deren allgemeine Kommentierung oder Skandalisierung (z.B. in einem Shitstorm) er nicht riskieren möchte.

Gibt eine informationspflichtige Behörde diese ihrer Form nach nichtöffentliche Direktnachricht auf einen IFG-Antrag hin heraus, setzt sie sich über den manifestierten Willen des Twitter-Accountinhabers hinweg. Zugleich outet sie den Außenstehenden damit als mit der Behörde in informellem Kontakt Stehenden, wobei durchaus Vertraulichkeitsgesichtspunkte beim Betroffenen auf dem Spiel stehen können: sei es, dass der sich via Direktnachricht Äußernde die Tatsache der Kontaktaufnahme vertraulich halten, die Themen über die man sich austauschte, nicht öffentlich werden lassen wollte oder im Wesentlichen personenbezogene Daten (Zuständigkeit, Ansprechpartner, Telefonnummern) übermitteln wollte, deren Filterung und Schwärzung den Informationszugang wertlos werden lässt.

Das Verwaltungsgericht hat diese Aspekte, die üblicherweise unter dem Ausschlussgrund von § 3 Nr. 7 IFG diskutiert werden, nicht berücksichtigt, weil es die von der Rechtsprechung an diesen Ausschlussgrund gestellten Anforderungen für nicht erfüllt ansah. Dabei hat es nicht berücksichtigt, dass die Rechtsprechung diese Auslegung des § 3 Nr. 7 IFG entwickelt hat, um einer informationspflichtigen Verwaltung die Berufung auf diesen Ausschlussgrund mit erhöhten Hürden einzuschränken. Hier aber würden sie zugunsten des privaten außenstehenden Kommunikationsmittelverwenders wirken und im Interesse seiner möglicherweise schutzwürdigen Interessen eingesetzt. Damit lässt das Verwaltungsgericht außer Betracht, dass es im Rahmen der angesprochenen Interessenabwägung um ganz andere Aspekte des § 3 Nr. 7 IFG geht, als sie in der Rechtsprechung bisher berücksichtigt wurden.

#### **4. Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand**

Das Verwaltungsgericht verneint einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand mit dem Argument, die Beklagte sei durch seine dem angegriffenen Urteil zugrundeliegende Rechtsauffassung nicht dazu gezwungen, die Direktnachrichten zukünftig generell zu verakten und manuell zu bearbeiten. Der Aufwand für die Schwärzung der personenbezogenen Daten in den streitbefangenen Direktnachrichten sei nicht hinreichend dargelegt (UA S. 10). Dies verkürzt rechtsirrig den Ablehnungsgrund des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes.

In der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts sind die Voraussetzungen des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes als zusätzlicher Ablehnungsgrund nach § 7 Abs. 2 IFG geklärt. Danach ist der gesamte Zeit- und Personalaufwand sowohl für die Aussortierung der zu schwärzenden Teile als auch die Schwärzungstätigkeit selber und eine ggf. erforderliche Drittbeteiligung zu berücksichtigen.

BVerwG, Urteil vom 10.04.2019 – 7 C 22.18, NVwZ  
2019, 1840 Rn. 33 ff.

Demnach ist der gesamte Aufwand der informationspflichtigen Stelle zur Ermöglichung der (Teil-)Schwärzungen anzusetzen.

Dies hat das Verwaltungsgericht bereits im rechtlichen Ausgangspunkt verkannt. Indem es der Beklagten vorgeworfen hat, sie habe zu Unrecht auch den Aufwand für den Ausdruck der Direktnachrichten berücksichtigt, hat es den Begriff des unverhältnismäßigen

Verwaltungsaufwandes in unzulässiger Weise zu Lasten der Beklagten verkürzt. Das Ausdrucken der digitalen Direktnachrichten ist für erforderliche Teilschwärzungen von personenbezogenen Daten unabdingbar.

Demnach fehlen tragfähige tatrichterliche Feststellungen, ob der Aufwand, den die Beklagte für die Schwärzungen betreiben muss, um die streitgegenständlichen Direktnachrichten wegen des Verzichts auf personenbezogene Daten teilzuschwärzen, die Beklagte strukturell überfordert und zu einer Vernachlässigung ihrer Kernaufgaben führt. Das angegriffene Urteil beruht demnach auf einer Verkennung der Reichweite des Ablehnungsgrundes.

#### IV.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Kläger kann sein Informationsbegehren auch nicht auf § 3 Abs. 1 UIG, § 2 Abs. 1 VIG, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG oder Art. 10 EMRK stützen.

1. Ein Informationszugangsanspruch nach § 3 Abs. 1 UIG scheidet aus, weil die Direktnachrichten keine Umweltinformationen nach § 2 Abs. 3 UIG darstellen. Ein selbst nur mittelbarer Umweltbezug ist nicht im Ansatz erkennbar.
2. Ebenfalls ergibt sich ein Anspruch auf Zugang zu den Direktnachrichten nicht aus § 2 Abs. 1 VIG. Weder ist der Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes nach § 1 VIG eröffnet noch ist das BMI Stelle i.S. des § 2 Abs. 2 VIG. Es nimmt keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben oder Tätigkeiten wahr, die der Erfüllung der in § 1 LFGB genannten Zwecke oder bei Verbraucherprodukten der Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit nach den Vorschriften des Produktsicherheitsgesetzes sowie der auf Grund des Produktsicherheitsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen dienen.
3. Soweit der Kläger erstmals im Klageverfahren seinen Informationszugangsanspruch auch auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt hat, ist die Klage schon mangels Rechtsschutzinteresses unzulässig, weil es an einem entsprechenden vorherigen Antrag bei der Beklagten fehlt. Soweit der Kläger meint, es bedürfe keines „Vorverfahrens“, schließt dies das Erfordernis einer behördlichen Vorbefassung nicht aus.

BVerwG, Beschluss vom 11.04.2018 – 6 VR 1.18, NVwZ 2018, 902 Rn. 10 m.w.N.

Die bislang nicht geklärte Frage, ob der Kläger überhaupt Presseangehöriger ist – die Anlage 8 belegt in den letzten Jahren im Wesentlichen eine Bloggertätigkeit –, kann daher dahinstehen.

4. Ein Anspruch aus Art. 10 EMRK ist nicht gegeben, weil nach der gefestigten Rechtsprechung aus der Vorschrift keine gegenüber dem verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse eigenständigen und weitergehenden Informationsansprüche folgen, sondern der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch der Presse vielmehr im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 10 EMRK auszulegen ist.

BVerwG, Urteil vom 30.01.2020 – 10 C 18.19, NVwZ 2020, 1368 Rn. 37 f.

Scheidet ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch mangels Vorbefassung aus, ergeben sich auch aus Art. 10 EMRK keine weitergehenden Ansprüche.

Der Revision ist daher stattzugeben.

(Dr. Schiller)  
Rechtsanwalt

## BONN

PROF. DR. KONRAD REDEKER (1923–2013)  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
DR. KURT SCHÖN (1928–1986)  
PROF. DR. HANS DAHS (1935–2018)  
DR. KLAUS D. BECKER  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
ULRICH KELLER  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
ULRIKE BÖRGER  
Fachanwältin für Familienrecht  
DR. FRIEDWALD LÜBBERT  
DR. KAY ARTUR PAPE  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
DR. CHRISTIAN D. BRACHER\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
PROF. DR. ANDREAS FRIESER\*  
Fachanwalt für Erbrecht  
PROF. DR. BURKHARD MESSERSCHMIDT\*  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
MARTIN REUTER  
Fachanwalt für Sozialrecht  
DR. JÜRGEN LÜDERS\*  
Fachanwalt für Steuerrecht  
GERNOT LEHR\*  
PROF. THOMAS THIERAU\*  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
DIETER MERKENS\*  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
DR. KLAUS WALPERT\*  
DR. HEIKE GLAHS\*  
AXEL GROEGER\*  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
DR. RONALD REICHERT\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
ANDREAS OKONEK\*  
DR. KLAUS KÖPP, M.C.L.  
STEFAN TYSPER  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
PROF. DR. HEIKO LESCH\*  
WOLFGANG KREYSING  
Fachanwalt für Miet- und Wohnungseigentumsrecht  
DR. JAKOB WULFF\*  
PROF. DR. WOLFGANG RÖTH, LL.M.\*  
DR. MICHAEL WINKELMÜLLER\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
PROF. DR. BERND MÜSSIG\*  
BARTHOLOMÄUS AENGENVOORT\*  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
DR. ANDREAS ROSENFELD\*  
PROF. DR. ALEXANDER SCHINK  
DR. MATTHIAS GANSKE\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Fachanwalt für Vergaberecht  
DR. MARCO RIETDORF\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
DR. CHRISTIAN MENSCHING, LL.M.\*  
DR. MARKUS DIERKSMEIER, LL.M.\*  
Fachanwalt für Handels- und Gesellschaftsrecht  
PHILIPP HUMMEL\*  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
DR. LARS KLEIN\*  
EUGEN KUNZ  
ALEXANDER LEIDIG\*  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

DR. UDO SÖNS\*  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
DANIEL HÜRTER  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
PROF. DR. SUZAN DENISE HÜTTEMANN, MRes  
DR. DANIEL NEUHÖFER, LL.M.\*  
Fachanwalt für Strafrecht  
MATTHIAS FLOTMANN  
JULIAN LEY  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
FLORIAN VAN SCHEWICK  
DR. CORNEL POTTHAST, LL.M.  
Fachanwalt für Erbrecht  
VERA WAGENKNECHT  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht  
TOBIAS ODY  
LAURA ARENZ  
MARKUS FRANK  
JULIA PIEPER, LL.M. EUR.  
STEPHAN SCHUCK  
DR. ALEXANDER SCHÜSSLER  
NIKLAS KINDHÄUSER  
DR. JAN MÄDLER  
THERESA PHILIPPI  
DÉSIRÉE WOLLENSCHLÄGER, LL.M.  
DR. CHRISTIAN HIRZEBRUCH  
DR. MORITZ GABRIEL  
DANIEL KREBÜHL  
JANA WARMBIER  
VANESSA OFFERMANN  
DR. CATHRIN BRÜNKMANS  
ANJA HÄMMERL  
DR. MANUEL KOLLMANN  
PASCAL GÖPNER  
JULIAN VOLLMER  
DR. SAMIRA HELENA THIERY  
DR. CHRISTIAN LUTSCH  
PROF. DR. HANS D. JARASS, LL.M.  
Professor an der Universität Münster  
Of Counsel  
PROF. DR. FRANK MEYER, LL.M.  
Professor an der Universität Zürich  
Of Counsel

## BERLIN

DR. DIETER SELLNER  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
PROF. DR. PETER-ANDREAS BRAND\*  
PROF. DR. OLAF REIDT\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
ULRICH BIRNKRAUT\*  
HARTMUT SCHEIDMANN\*  
DR. STEPHAN GERSTNER\*  
DR. ULRICH KARPENSTEIN\*  
DR. TOBIAS MASING\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
DR. FRANK FELLEBERG, LL.M.\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
DR. GERNOT SCHILLER\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
DR. ANDREAS ROSENFELD\*

SABINE WILDFEUER\*  
Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz  
DR. GERO ZIEGENHORN\*  
DR. CHRISTIAN JOHANN  
DR. CHRISTIAN ECKART, LL.M.\*  
DR. CORNELIUS BÖLLHOFF\*  
KATHRIN DINGEMANN  
DR. MATTHIAS KOTTMANN, Maître en Droit  
DR. JULIAN AUGUSTIN  
TOBIAS ODY  
DR. ROYA SANGI, Máster en Filosofía Política  
CAROLINE GLASMACHER, LL.M.  
DR. XENIA ZWANZIGER, LL.M.  
FLORIAN BECK  
DR. DIANE RATAJ  
DR. BETTINA GAUSING  
DR. FRAUKE KRUSE  
DR. STEFANIE SCHULZ-GROSSE  
DR. KORBINIAN REITER, LL.M.  
DR. SAMIRA HELENA THIERY

## BRÜSSEL

DR. ANDREAS ROSENFELD\*  
DR. STEPHAN GERSTNER\*  
DR. ULRICH KARPENSTEIN\*  
DR. SIMONE LÜNENBÜRGER  
DR. SEBASTIAN STEINBARTH, LL.M.\*  
DR. CLEMENS HOLTMANN  
LESLIE MANTHEY, LL.M.  
LIZÄ SCHÄFER  
DR. FRIEDERIKE DORN

## LEIPZIG

DR. THOMAS STICKLER\*  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
DR. SOPHIA POMMER  
IRINA KIRSTIN FESKE  
DR. JAN MÄDLER  
DR. HANS WOLFRAM KESSLER  
ISABELL SCHNEIDER

## LONDON

PROF. DR. PETER-ANDREAS BRAND\*  
SABINE WILDFEUER\*  
Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz

## MÜNCHEN

DR. JÜRGEN LÜDERS\*  
Fachanwalt für Steuerrecht  
HANS-PETER HOH\*  
PROF. DR. BURKHARD MESSERSCHMIDT\*  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht  
PROF. DR. BERND MÜSSIG\*  
DR. MAX REICHERZER\*  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
DR. CORNELIUS BÖLLHOFF\*  
MATTHIAS FLOTMANN  
ALEKSANDAR E. TODOROV  
IRA GALLASCH

\* Mitglied der Partnerschaftsgesellschaft mbB