

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 27. Oktober 2017, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker
Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Wunsch
Präsident des Finanzgerichts Dr. Mildner
Präsidentin des Oberlandesgerichts Dicke
Landrat Dr. Saftig
Rechtsanwältin Dr. Dr. Theis LL.M.
Univ.-Professor Dr. Hassemer
Kreisverwaltungsdirektorin Nagel
Univ.-Professor Dr. Dreher LL.M.

beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe

A.

Die Beschwerdeführer wenden sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen §§ 11 Abs. 2 Satz 1 und 16 Abs. 3 Halbsatz 2 des Landestransparenzgesetzes – LTranspG – vom 27. November 2015 (GVBl. S. 383), die Regelungen zu den Voraussetzungen sowie zum Umfang des Zugangs zu amtlichen Informationen enthalten.

I.

Das Landestransparenzgesetz ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Es führt die Regelungen des Landesinformationsfreiheitsgesetzes – LIFG – vom 26. November 2008 (GVBl. S. 296), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427), und des Landesumweltinformationsgesetzes – LUIG – vom 19. Oktober 2005 (GVBl. S. 484) zusammen und erweitert den Anspruch auf Zugang zu bei der Verwaltung vorhandenen Informationen um eine aktive Veröffentlichungspflicht von Informationen auf einer (elektronischen) Transparenz-Plattform (vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf LTranspG, LT-Drucks. 16/5173, S. 22).

Der Antrag auf Zugang zu den bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen Informationen muss nach § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG unter anderem die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers erkennen lassen. Gemäß § 16 Abs. 3 Halbsatz 1 LTranspG ist die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre zu gewährleisten; nach der von den Beschwerdeführern angegriffenen Regelung in § 16 Abs. 3 Halbsatz 2 LTranspG beziehen sich der Anspruch auf Informationszugang und die Transparenzpflichten im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre ausschließlich auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit den Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben, wobei die Schutzinteressen gemäß den §§ 14 bis 16 zu beachten sind.

II.

Der Beschwerdeführer zu 1) ist ein eingetragener Verein, der sich für offenes Wissen, offene Daten, Transparenz und Beteiligung einsetzt. Unter anderem betreibt er die Internet-Plattform „FragDenStaat.de“, auf welcher Nutzer namentlich, anonym oder pseudonym Anträge nach den Informationsfreiheitsgesetzen stellen können. Die Plattform enthält außerdem ein frei zugängliches Archiv bisher gestellter Zugangsanträge und Antworten. Der Beschwerdeführer zu 2) ist Projektleiter der Plattform und hat nach seinem Vortrag in der Vergangenheit selbst im eigenen Interesse oder für andere zahlreiche Informationszugangsanträge über die Plattform gestellt. Er beabsichtigt, dies auch in Zukunft zu tun. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführer geltend, durch die angegriffenen Vorschriften in ihren Grundrechten auf Informationsfreiheit aus Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – und auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 4a Abs. 1 Satz 1 LV verletzt zu sein.

Die Verfassungsbeschwerde sei insbesondere auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität zulässig, obwohl die angegriffenen Normen vollzugsbedürftig seien. Denn es sei ihnen – den Beschwerdeführern – nicht zumutbar, zunächst den Rechtsweg zu erschöpfen; zudem sei die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung. Sie sei wegen der geltend gemachten Grundrechtsverletzungen auch begründet. Aus der mit dem Landestransparenzgesetz getroffene-

nen Entscheidung, Transparenz und Offenheit zu Leitlinien für das Handeln der Verwaltung zu machen, ergebe sich bei Einbeziehung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips ein grundrechtlicher Zugangsanspruch zu vorhandenen amtlichen Informationen. Diese seien prinzipiell der Öffentlichkeit gewidmet, so dass die allgemeine Zugänglichkeit der Informationen einschränkende Regelungen in den Schutzbereich der Informationsfreiheit eingriffen. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung gebe es weder hinsichtlich des zwingenden Erfordernisses der Preisgabe der Identität bei Antragstellung, welches unter anderem gegen das Übermaßverbot verstoße, noch im Hinblick auf den nur begrenzt gewährten Anspruch auf Informationszugang im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre. Das gesetzgeberische Ziel des Schutzes der Forschungsfreiheit lasse sich durch die Beschränkung des Zugangsanspruchs nicht erreichen. Die Notwendigkeit, bei Anträgen auf Informationszugang die Person des Antragstellers erkennen zu lassen, greife zudem in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ein, welches generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten schütze. Besondere Bedeutung komme diesem Schutz durch das Demokratieprinzip zu, das vom freien Meinungs Austausch und von der Möglichkeit zu Staatskritik, die durch die Furcht vor den negativen Folgen eines Informationszugangsanspruchs nur eingeschränkt ausgeübt werde, lebe. Eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende gesetzliche Grundlage für den Eingriff fehle.

III.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag, der Landesregierung und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

1. Der Landtag hält die Verfassungsbeschwerde bereits für unzulässig. Beide Beschwerdeführer seien nicht beschwerdebefugt. Sie machten Popularinteressen geltend und seien von den angegriffenen Regelungen nicht unmittelbar betroffen. Ungeachtet dessen sei die Verfassungsbeschwerde auch unbegründet. Der Schutzbereich der Informationsfreiheit sei bereits von vornherein nicht eröffnet, weil es hinsichtlich der vom Landestransparenzgesetz erfassten Informationen an der Bestimmung der allgemeinen Zugänglichkeit derselben fehle. Informationen, die einem Antragsverfahren mit einer Vielzahl von Prüfkriterien unterlägen, wolle der

Gesetzgeber keine Allgemeinzugänglichkeit zuerkennen. Das Erfordernis der Preisgabe der Person des Antragstellers verstoße darüber hinaus nicht gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Eingriff in dieses Grundrecht erfolge aufgrund eines Gesetzes, welches ein praktikables Verwaltungsverfahren ermöglichen wolle und damit legitimem, zum Schutz eines überwiegenden öffentlichen Interesses unerlässlichen Zwecken diene.

2. Die Landesregierung sieht die Verfassungsbeschwerde ebenfalls schon als unzulässig an, weil es den Beschwerdeführern an der erforderlichen Beschwerdebefugnis fehle und diese dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht Rechnung getragen hätten. Darüber hinaus sei die Verfassungsbeschwerde auch unbegründet. Die Notwendigkeit, die eigene Identität bei Antragstellung offenzulegen, tangiere bereits nicht den Schutzbereich der Informationsfreiheit, weil dieser erst nach Herstellung der allgemeinen Zugänglichkeit und nur in ihrem konkreten Umfang eröffnet sei. Das Erfordernis der Erkennbarkeit der Person des Antragstellers diene im Übrigen der Sicherung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens. Ein Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liege insoweit ebenfalls nicht vor. Der Beschwerdeführer zu 1) sei als juristische Person bereits nicht Träger dieses Grundrechts. Hinsichtlich des Beschwerdeführers zu 2) greife die gesetzliche Verpflichtung zur Offenbarung der Identität des Antragstellers zwar in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, beschränke dieses aber in rechtmäßiger Weise. Die eingeschränkte Informationspflicht im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre greife ebenfalls von vornherein nicht in den Schutzbereich der Informationsfreiheit ein. Denn der Landesgesetzgeber habe im Rahmen seines Bestimmungsrechts insoweit nur begrenzt eine allgemeine Zugänglichkeit geschaffen.

3. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit weist darauf hin, dass der mit dem Landestransparenzgesetz verfolgte Gesetzeszweck der Transparenz und Offenheit der Verwaltung aufgrund der Nähe zum Demokratieprinzip verfassungsrechtlich untermauert sei. Die Verpflichtung zur Preisgabe der Identität bei Antragstellung erschwere die Durchsetzung dieses Zwecks erheblich. Überdies greife die Verpflichtung in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Zwar könne dieser Eingriff durch die gesetzliche Regelung in § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Die angegriffene

Gesetzesbestimmung befinde sich aber an der Grenze der Verfassungsmäßigkeit und bedürfe zwingend einer verfassungskonformen Auslegung, weil die Kenntnis der Identität des Antragstellers nicht immer notwendig sei. Die angegriffene Bereichsausnahme im Hochschulbereich sei sachlich nicht angemessen, weil die Erstreckung des Schutzes der Forschungsfreiheit auf Verwaltungstätigkeiten der Hochschule von Verfassungs wegen nicht gefordert sei. Die gesetzlichen Einschränkungen liefen der Transparenz zuwider, die in diesem Bereich gerade zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit beitrage.

B.

Die Verfassungsbeschwerde, über die der Verfassungsgerichtshof gemäß § 49 Abs. 1 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – ohne mündliche Verhandlung entscheidet (vgl. hierzu VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [158]), ist unzulässig.

Die Beschwerdeführer sind nicht beschwerdebefugt. Die von ihnen geltend gemachte Verletzung in ihren Grundrechten auf Informationsfreiheit aus Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV (I.) sowie auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 4a Abs. 1 Satz 1 LV (II.) kommt nicht in Betracht. Ob sie sich darauf berufen können, durch die von ihnen angegriffenen gesetzlichen Regelungen gegenwärtig und unmittelbar in diesen Grundrechten betroffen zu sein, ist demnach nicht mehr entscheidungserheblich (III.).

I.

Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung ihres Grundrechts auf Informationsfreiheit aus Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV geltend machen, wird dessen Schutzbereich durch die von ihnen als verfassungswidrig erachteten Vorschriften von vornherein nicht berührt.

1.a) Die in Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV garantierte Informationsfreiheit schützt den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle dann, wenn sie geeignet und bestimmt ist,

der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen. Das Grundrecht gewährleistet insoweit grundsätzlich nur das Recht, sich ungehindert aus einer solchen für die allgemeine Zugänglichkeit bestimmten Quelle zu unterrichten. Fehlt es an dieser Bestimmung, ist die Informationsbeschaffung nicht vom Grundrecht der Informationsfreiheit geschützt. Dementsprechend umfasst das Grundrecht ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Informationszugang dann, wenn eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist. Legt der Gesetzgeber die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle fest, wird in diesem Umfang auch der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet; dieser ist mithin normgeprägt. Erst nach Herstellung der allgemeinen Zugänglichkeit und nur in ihrem Umfang kann der Schutzbereich der Informationsfreiheit betroffen sein (vgl. zum Schutzbereich der mit Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV wort- und inhaltsgleichen – hierzu Dörr, in: Brouck/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 10 Rn. 4, 30 – Informationsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 Grundgesetz – GG – BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2017 – 1 BvR 1978/13 –, juris Rn. 20, unter Bezugnahme auf frühere Rechtsprechung, insbesondere BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 – 1 BvR 2623/95 –, BVerfGE 103, 44; vgl. auch Gurlit, Die Verwaltung 50 [2017], 97 [102]: „gesetzesmediatisierter Grundrechtsschutz“).

Über die Zugänglichkeit und die Art der Zugangseröffnung entscheidet, wer nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt. Die Ausübung dieses Rechts, welches sich nach den allgemeinen Vorschriften – für den Staat vornehmlich nach denen des öffentlichen Rechts – richtet, ist für Dritte keine Beschränkung im Sinne der grundrechtlichen Informationsfreiheit. Der Bestimmungsberechtigte kann sein Bestimmungsrecht auch in differenzierender Weise ausüben und Modalitäten des Zugangs festlegen, zum Beispiel durch das Erfordernis der Eintrittszahlung. Auch soweit der Staat bestimmungsberechtigt ist, kann er im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse Art und Umfang des Zugangs bestimmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 – 1 BvR 2623/95 –, BVerfGE 103, 44 [60 f.]).

Nimmt der Gesetzgeber bestimmte Bereiche oder Informationen schon als solche aus dem Zugangsanspruch heraus, fehlt es an der allgemeinen Zugänglichkeit der Informationen. Ihnen kommt damit von vornherein grundsätzlich nicht der Charakter als allgemein zugängliche Informationen im Sinne des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV zu. Anders ist es bei Einschränkungen, die erst in Abhängigkeit vom Einzelfall wirksam werden; diese Einschränkungen stellen nicht in Frage, dass die dem Zugangsanspruch unterstellten Informationen nach der Entscheidung des Gesetzgebers der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich sein sollen und der Informationsfreiheit unterfallen. Der Zugangsanspruch muss lediglich nach Maßgabe einer solchen Einzelfallentscheidung unter Umständen hinter anderen Belangen – dies kann etwa zum Schutz der Grundrechte betroffener Dritter oder zum Schutz besonders gewichtiger öffentlicher Belange auch von Verfassungs wegen geboten sein – zurücktreten (vgl. zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2017 – 1 BvR 1978/13 –, juris Rn. 20 f.).

b) An der beschriebenen Normgeprägtheit des Schutzbereichs der Informationsfreiheit ist auch unter Einbeziehung der durch die Meinungsfreiheit in Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LV und das Demokratieprinzip in Art. 74 Abs.1 LV getroffenen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen festzuhalten; sie vermögen die Normprägung nicht aufzulösen und den Umfang des Schutzbereichs zu erweitern. Erfolglos bleibt daher der Einwand der Beschwerdeführer, es müsse von Verfassungs wegen einen „prinzipiellen“ grundrechtlichen Zugangsanspruch zu amtlichen Informationen geben, die dadurch umfassend der Öffentlichkeit gewidmet seien mit der Folge, dass die allgemeine Zugänglichkeit einschränkende Regelungen immer in den Schutzbereich des Art. 10 Abs.1 Satz 1 Halbsatz 2 LV eingriffen.

Auch wenn die Informationsfreiheit eine notwendige Ergänzung der Meinungsfreiheit bildet und ihre Bedeutung für die eigenverantwortliche Beteiligung des Bürgers am demokratischen Prozess nicht zu vernachlässigen ist (vgl. Dörr, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O., Art. 10 Rn. 10, sowie die Begründung zum Gesetzentwurf Landestransparenzgesetz der Landesregierung, LT-Drucks. 16/5173, S. 20), ergibt sich hieraus allenfalls für den staatlichen Bereich eine objektive Verpflichtung zur Herstellung von Öffentlichkeit als Verfassungsdirektive (vgl. zur Meinungsfreiheit Degenhardt, in: Bonner Kommentar, 185. Aktualisierung Juli

2017, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 178). Sollte das Demokratieprinzip über seine objektiv-rechtliche Zielrichtung hinaus einen Anspruch auf Sicherung eines Mindeststandards an Informationen gewähren, zwingt es dennoch im Zusammenspiel mit der Informationsfreiheit nicht zur Schaffung einer umfassenden allgemeinen Zugänglichkeit amtlicher Informationen (vgl. Degenhardt, a.a.O., Rn. 179; Wirtz/Brink, NVwZ 2015, 1166 [1168]; Roßnagel, MMR 2007, 16 [17]). Es bleibt deshalb dabei, dass staatliche Transparenz im Bereich der Verwaltung immer eine limitierte Transparenz ist (vgl. Gusy, DVBl. 2013, 941 f.; Wagner, in: Festschrift für Bamberger, 2017, S. 333 [353]).

2.a) Hieran gemessen tangiert die Regelung des § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG, nach welcher der Antrag auf Informationszugang die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers erkennen lassen muss, nicht den Schutzbereich der Informationsfreiheit. Denn der Schutzbereich kann erst nach Herstellung der allgemeinen Zugänglichkeit und – was hier entscheidend ist – nur in ihrem Umfang betroffen sein. Hierzu gehören auch gesetzgeberische Festlegungen zur Art der Zugangseröffnung und deren Modalitäten durch den Bestimmungsberechtigten (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 – 1 BvR 2623/95 –, BVerfGE 103, 44 [60 f.]). Hat der Gesetzgeber im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse die Modalitäten der Zugangseröffnung festgelegt, wird der Schutzbereich der Informationsfreiheit nur insoweit eröffnet. Die Ausübung des Bestimmungsrechts durch den Gesetzgeber ist für Dritte keine Beschränkung im Sinne des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV. Mit dem Erfordernis der Preisgabe der Identität bei Stellung des Informationszugangsantrags hat der bestimmungsberechtigte Landesgesetzgeber die Art des Zugangs in diesem Sinne festgelegt. Dabei ist unbeachtlich, dass anonym politischer Aktivismus die Bürgerinnen und Bürger vor negativen Folgen der Meinungsfreiheit schützen und letztlich der demokratischen Auseinandersetzung dienen kann (so Kersten, JuS 2017, 193 [196]). Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Informationszugang ohne Preisgabe persönlicher Daten lässt sich daraus nicht ableiten. Von einem Antragsteller darf erwartet werden, dass er ein ernsthaftes Begehren vorbringt und „zu seinem Anliegen steht“. Zudem kann ein Verwaltungsverfahren, wie es durch einen Antrag auf Zugang zu den bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen Informationen eingeleitet wird, nicht „aus dem Verborgenen heraus“ geführt werden.

b) Der Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV wird durch die von den Beschwerdeführern angegriffene Regelung in § 16 Abs. 3 Halbsatz 2 LTranspG, die den Anspruch auf Informationszugang nach dem Landestransparenzgesetz im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit den Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben beschränkt, ebenfalls nicht berührt.

aa) Zwar eröffnen die §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 LTranspG mit der in diesen Vorschriften getroffenen gesetzgeberischen Entscheidung, amtliche Informationen (vgl. hierzu die Begriffsbestimmungen in § 5 Abs. 2 LTranspG: alle dienstlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen; Entwürfe und Notizen nur, wenn sie Bestandteil eines Vorgangs werden sollen) der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV (vgl. zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – IFG – BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2017 – 1 BvR 1978/13 –, juris Rn. 21; so auch Wirtz/Brink, NVwZ 2015, 1166 [1169]). Der Einzelne hat damit einen grundrechtlichen Abwehranspruch gegen staatliche Beschränkungen seines (einfachrechtlichen) Zugangsrechts und – hieraus folgend – das verfassungsrechtlich verankerte Recht, sich dem Grunde nach ungehindert aus dem durch das Landestransparenzgesetz zugänglich gemachten Informationsbestand zu unterrichten. Die staatliche Versagung des Informationszugangs (im Einzelfall) stellt einen Grundrechtseingriff dar (so zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – IFG – BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2017 – 1 BvR 1978/13 –, juris Rn. 21; vgl. auch Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 286; Brink, in: Brink/Polenz/Blatt [Hrsg.], IFG, 2017, § 1 Rn. 22).

bb) Indem der Gesetzgeber aber im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre einen Anspruch auf Informationszugang nur insoweit gewährt, als er sich auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit den Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben bezieht, hat er die weiteren Informationen im genannten Bereich schon generell aus dem Zugangsanspruch herausgenommen. Diese stammen daher nicht aus allgemein zugänglichen Informationsquellen im Sinne des

Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV und unterfallen nicht dem Schutzbereich der grundrechtlichen Informationsfreiheit.

Der Grundsatz der Transparenz gebietet insoweit weder als solcher (vgl. Hufen, *Forschung & Lehre* 2017, 118 [120]) noch im Zusammenspiel mit dem Demokratieprinzip und der Meinungsfreiheit (s. hierzu oben Ziff. 1.b) eine Ausweitung des Schutzbereichs. Gleiches gilt bei Einbeziehung der in Art. 9 Abs. 1 LV garantierten Wissenschaftsfreiheit, die von Verfassungs wegen zu beachtende Rückschlüsse auf den Umfang des Schutzbereichs der Informationsfreiheit nicht gebietet. Insoweit ist nämlich zwar einerseits festzustellen, dass die Wirtschaft durch die Drittmittelforschung möglicherweise Einfluss auf die freie Forschung nehmen kann. Mehr Transparenz, Offenheit und Kommunikation in diesem Bereich könnten daher durchaus der Wissenschaftsfreiheit dienen (vgl. OVG RP, Urteil vom 15. April 2014 – 2 A 10022/14.OVG –, AS 42, 377 [383 f.]); Sieweke, *DÖV* 2011, 472 [480]); Wagner/Brink, *LKRZ* 2014, 1 [4 f.]); auf Transparenz ist Forschung im Übrigen auch grundsätzlich angelegt. Andererseits aber folgt aus der Wissenschaftsfreiheit auch ein Recht auf Einwerbung von Drittmitteln sowie eine ethische und rechtliche Eigenverantwortung der Grundrechtsträger für ihre Forschung und deren Ergebnisse unter dem Schutz des Forschungsgeheimnisses (vgl. Hufen, *Forschung & Lehre* 2017, 118 [120]).

II.

Soweit die Beschwerdeführer sich durch die Forderung nach Preisgabe der Identität bei Stellung des Antrags auf Informationszugang in § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG darüber hinaus in ihrem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 4a Abs. 1 Satz 1 LV verletzt sehen, fehlt es an einem Eingriff in den Schutzbereich dieses Grundrechts.

1. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst die Befugnis jedes Einzelnen, über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen. Dabei ist der Schutzbereich des Grundrechts nicht auf die Möglichkeiten und Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung beschränkt. Wegen seiner Grundlage im allgemeinen Persönlichkeitsrecht schützt das Grund-

recht vielmehr generell vor jeder staatlichen Erhebung und Weitergabe personenbezogener Daten (vgl. VerFGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [352]). Dabei erstreckt sich der Schutz durch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung trotz seines stark anthropozentrischen Charakters auch auf juristische Personen. Diese können sich auf eine Verletzung dieses Grundrechts berufen, soweit die staatliche informationelle Maßnahme ihre spezifische Freiheitsausübung gefährdet. Es besteht ein Schutzbedürfnis, welches demjenigen natürlicher Personen grundsätzlich entspricht. Allerdings ergibt sich insoweit ein Unterschied hierzu, als der Tätigkeitskreis juristischer Personen regelmäßig durch eine bestimmte Zwecksetzung begrenzt wird (vgl. VerFGH RP, Urteil vom 13. Mai 2014 – VGH B 35/12 –, AS 42, 258 [261 ff.] mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 – 1 BvR 1550/03 –, BVerfGE 118, 168 [203 f.]).

2. Hiervon ausgehend lässt sich ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht durch die angegriffene Gesetzesbestimmung nicht feststellen.

a) Offenbleiben kann, ob ein Grundrechtseingriff hinsichtlich des Beschwerdeführers zu 1) schon mangels Betroffenheit in seiner spezifischen Freiheitsausübung ausscheidet, weil er nach seiner eigenen Zielsetzung (vgl. www.oknf.de) nur die Plattform für Informationszugangsanträge Dritter bietet. Denn ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmungsrecht scheidet hinsichtlich beider Beschwerdeführer jedenfalls mit Blick darauf aus, dass Art. 4a Abs. 1 Satz 1 LV ausdrücklich – als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (vgl. VerFGH RP, Urteil vom 13. Mai 2014 – VGH B 35/12 –, AS 42, 258 [262]) – die Befugnis des Einzelnen schützt, über die Erhebung und weitere Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Geschützt ist die Möglichkeit der Selbstverfügung des Einzelnen über personenbezogene Daten, also seine selbstbestimmte Verhaltensentscheidung. Die Privatsphäre wird grundrechtlich insoweit geschützt, als der Einzelne selbst bestimmt, welche persönlichen Daten er in welchem Kontext offenbaren oder für sich behalten will (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 [42f.]; Rudolf, in: Merten/Papier [Hrsg.], Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV, 2011, § 90 Rn. 24). Hieraus folgt, dass die Einwilligung in die Datenübermittlung des Einzelnen an den Staat einen Eingriff ausschließt, weil in diesem Fall seiner Befugnis zur Selbstbestimmung über seine Daten Rechnung getragen wird.

Diese Einwilligung kann auch stillschweigend erfolgen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2002 – 1 BvR 1611/96 –, BVerfGE 106, 28 [45f.]; Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 2 Rn. 54). Sie muss in jedem Fall freiwillig sein. Letzteres kann dann problematisch sein, wenn der Staat den Einzelnen ohne Statuierung einer entsprechenden Verpflichtung zur Angabe von Daten aufgefordert hat. Hier wird die Datenübermittlung oft nur vordergründig freiwillig erfolgen. Denn der Staat agiert in solchen Fällen auch auf der Grundlage seiner überlegenen Hoheitsgewalt, welche der völlig freiwilligen Motivation des Betroffenen entgegenstehen kann. Gleiches gilt auch dann, wenn sich der Staat gesellschaftlichen Druck – etwa bei der an sich freiwilligen Abgabe von Speichelproben zur DNA-Analyse nach Sexualstraftaten – zunutze macht (vgl. S. Brink, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O., Art. 4a Rn. 17) und der Betroffene Nachteile befürchtet, wenn er dieser Aufforderung nicht nachkommt. Sieht der Einzelne sich durch gefühlten staatlichen oder gesellschaftlichen Druck trotz fehlender rechtlicher Verpflichtung faktisch gezwungen, seine persönlichen Daten preiszugeben, könnte ein Grundrechtseingriff anzunehmen sein, der nur dann einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhält, wenn er auf einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage beruht.

b) Durch das Erfordernis der Preisgabe der Identität bei Antragstellung gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG entsteht aber kein Druck im oben beschriebenen Sinne, durch den sich die Beschwerdeführer faktisch gezwungen sehen, ihre Identität offenzulegen. Die Regelung des § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG begründet für die Beschwerdeführer keine rechtliche Verpflichtung zur Offenlegung ihrer Identität, sondern lediglich eine Obliegenheit. Kommen die Beschwerdeführer dieser Obliegenheit nach, erweitern sie ihre bislang innegehabte Rechtsposition, weil sie dadurch – und nur dann – grundsätzlich den einfachrechtlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen erlangen. Ihre grundrechtliche Rechtsposition in Form eines informationsfreiheitsrechtlichen Abwehranspruchs entsteht gleichermaßen erst durch Antragstellung unter Berücksichtigung der im Landestransparenzgesetz geregelten Modalitäten derselben, zu denen auch die Preisgabe der Identität des Antragstellers gehört (s. Ziff. I. 3). Tragen die Beschwerdeführer der Obliegenheit nicht Rechnung, wird ihnen demnach lediglich die Möglichkeit der Erweiterung ihrer Rechtsposition genommen; dies aber verursacht keinen die Freiwilligkeit der Datenübermittlung ausschließenden Druck.

Die Annahme eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. Schoch, a.a.O., § 7 Rn. 14; siehe allgemein zur Leistungsverwaltung auch D. Lorenz, in: Bonner Kommentar, 133. Aktualisierung April 2008, Art. 2 Abs. 1 Rn. 373) würde nur überzeugen, wenn das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schlechthin den staatlichen Zugriff auf personenbezogene Daten unter Schutz stellen würde. Wie dargelegt, ist aber Schutzgegenstand die Selbstbestimmung des Einzelnen über seine persönlichen Angaben. Diese Selbstbestimmung bleibt indessen gewahrt.

Anders dürfte dies lediglich bei einer existenziellen Angewiesenheit auf eine Leistung sein, die vorliegend aber nicht gegeben ist. Dann besteht im Übrigen in der Regel die Besonderheit, dass der Anspruch auf die Leistung von vornherein verfassungsrechtlich abgesichert ist, nämlich durch den sich aus der Menschenwürdegarantie gemäß Art. 1 Abs. 1 LV in Verbindung mit dem Vorspruch der Landesverfassung (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 29. Januar 2007 – VGH B 1/06 –, AS 34, 169 [192]) zusammen mit dem Sozialstaatsprinzip gemäß Art 74 Abs. 1 LV ergebenden Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (vgl. zu diesem Anspruch Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], a.a.O., Art. 1 Rn. 10; BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175 [222 f.]). Soweit darüber hinaus aus dem Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. September 2004 (Az: 1 BvR 1962/04, NVwZ 2005, 1178) entnommen wird, bei der Feststellung der Voraussetzungen staatlicher Leistungen dürften mit Blick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung persönliche Angaben nur insoweit verlangt werden, als diese entscheidungserheblich seien und nicht unangemessen in den Persönlichkeitsbereich eindringen (so D. Lorenz, a.a.O., Art. 2 Abs. 1 Rn. 372; vgl. auch Müller-Thele, NJW 2005, 1541 [1542]), sind die dortigen Überlegungen auf den hier vorliegenden Fall nicht übertragbar. Denn die dort angeforderten persönlichen Daten betreffen den Nachweis der Anspruchsberechtigung, hier hingegen führen sie zum Entstehen des Anspruchs.

c) Bestätigt wird dieses Ergebnis durch grundrechtssystematische Überlegungen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährt kein weitergehendes Recht als das hier speziellere Grundrecht des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV und vermittelt insbesondere kein von anderen Grundrechten losgelöstes Recht auf

anonyme Geltendmachung von (grundrechtlich gewährleisteten oder einfach-gesetzlich gewährten) Leistungsansprüchen. Insoweit fehlt es bereits an einem Eingriff in den Schutzbereich des Datenschutzgrundrechts, da es dem Betroffenen freisteht, auf die Geltendmachung eines Anspruchs zu verzichten oder aber – als Ergebnis einer freien Entscheidung – auf Anonymität zu verzichten und seine persönlichen Daten und damit lediglich seine Identität preiszugeben.

III.

Mangels Entscheidungserheblichkeit kann nach alledem dahinstehen, ob die Beschwerdeführer, wie für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz erforderlich, durch die von ihnen angegriffenen Normen gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten betroffen sind (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [350 f.]; Urteil vom 29. Januar 2007 – VGH B 1/06 –, AS 34, 169 [180]; Urteil vom 29. November 2011 – VGH B 11/10 –, AS 39, 7 [10]).

1. Offenbleiben kann, ob der Beschwerdeführer zu 1) gegenwärtig betroffen ist. Dafür müssten die angegriffenen Vorschriften auf seine Rechtsstellung aktuell einwirken. Die bloße Möglichkeit, irgendwann einmal in Zukunft von den Gesetzesbestimmungen betroffen werden zu können, reicht nicht aus. Anderenfalls würde sich die Verfassungsbeschwerde im Ergebnis zu einer Popularklage ausweiten (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [350]). Ob der Beschwerdeführer zu 1) hinreichend dargetan hat, dass ihn die von ihm zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung gestellten Gesetzesbestimmungen, wenn schon nicht aktuell, so doch in absehbarer Zeit seine Rechtsstellung berühren werden, ist fraglich. Denn, wie dargelegt (s. Ziff. II. 2.a), stellt er nach seiner eigenen, auf seiner Webseite verlautbarten Zielsetzung keine eigenen Anträge auf Informationszugang, sondern bietet nur die entsprechende Plattform für andere. Insoweit tritt er als Sachwalter der grundrechtlichen Positionen der Nutzer seiner Plattform und damit Dritter auf.

2. Keiner Entscheidung bedarf darüber hinaus die Frage, ob die Sachprüfung durch den Verfassungsgerichtshof am Erfordernis der unmittelbaren Betroffenheit durch

die angegriffenen Vorschriften scheitert, weil die Rechtsstellung der Beschwerdeführer erst durch ihren Vollzug derselben berührt wird. Bedarf ein Gesetz rechtsnotwendig oder nach der tatsächlichen Vollzugspraxis der Umsetzung durch einen besonderen Vollzugsakt, muss der Beschwerdeführer grundsätzlich zunächst diesen Akt angreifen und den gegen ihn eröffneten Rechtsweg erschöpfen, bevor er die Verfassungsbeschwerde erhebt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [351] m.w.N). Beabsichtigen die Beschwerdeführer eine anonyme Antragstellung, so kommt hier auch die Feststellungsklage zu den Verwaltungsgerichten mit dem Ziel, festzustellen, dass ein Antrag anonym gestellt werden kann, in Betracht. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Subsidiarität gilt dann, wenn der mit ihm verfolgte Zweck nicht erreichbar ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Februar 1986 – 1 BvR 1384/85 –, BVerfGE 72, 39 [44.]); dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die vorherige Klärung der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen des Normvollzugs entbehrlich und eine Vorabentscheidung über die verfassungsrechtlichen Fragen sachgerecht ist (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [351]; Urteil vom 28. Mai 2009 – VGH B 45/08 –, AS 37, 292 [303]; Urteil vom 29. November 2011 – VGH B 11/10 –, AS 39, 7 [11]). Letzteres ist, da jedes Fachgericht im Rahmen seiner Zuständigkeit bei Verfassungsverletzungen Rechtsschutz zu gewähren hat, mit Blick auf den Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nur dann der Fall, wenn die Verweisung auf den Rechtsschutz bei den Fachgerichten zu schweren oder unabwendbaren Nachteilen für die Beschwerdeführer führen würde oder wegen der großen Zahl der von den Regelungen Betroffenen der Verfassungsbeschwerde allgemeine Bedeutung zukommt. Nur dann ist eine Vorabentscheidung entsprechend § 44 Abs. 3 Satz 2 VerfGHG angezeigt. Hieran bestehen Zweifel. Zum einen haben die Beschwerdeführer nicht dargetan, dass sie überhaupt die Stellung konkreter Anträge auf Informationszugang ins Auge gefasst haben, sodass nicht erkennbar ist, ob und in welchem Umfang sie von den angegriffenen Regelungen in Zukunft überhaupt betroffen sein werden. Darüber hinaus müssten sie bei vorheriger Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes im Wesentlichen nur eine zeitliche Verzögerung der verfassungsgerichtlichen Prüfung hinnehmen (vgl. hierzu VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH N 29/14 u.a. –, AS 44, 176 [191]). Zum anderen ist nicht ersichtlich, dass eine größere Anzahl von Personen von den

angegriffenen Normen konkret betroffen ist (vgl. z.B. zum Erfordernis der Offenlegung der Identität bei Antragstellung die Ausführungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im Innenausschuss des Landtags, wonach sich daran nur eine „Handvoll Personen“ störten, Protokoll der 57. Sitzung des Innenausschusses vom 10. September 2015, S. 31).

C.

Das Verfahren ist gemäß § 21 Abs. 1 VerfGHG kostenfrei. Eine Auslagenerstattung findet nicht statt (§ 21a Abs. 1 Satz 1 VerfGHG).

gez. Dr. Brocker

gez. Wunsch

gez. Dr. Saftig