



WID - Im Fokus Nr. 17/9

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz: Kein Informationszugang bei anonymer Antragstellung

Die Bestimmungen des rheinland-pfälzischen Landestransparenzgesetzes zu den Voraussetzungen und zum Umfang des Zugangs zu amtlichen Informationen berühren die verfassungsrechtlich geschützte Informationsfreiheit nicht. Dies entschied der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit Beschluss vom 27. Oktober 2017 (Aktenzeichen: VGH B 37/16 - bislang unveröffentlicht). Er wies damit eine unmittelbar gegen die Regelungen des Landestransparenzgesetzes eingelegte Verfassungsbeschwerde zurück.

I. Gegenstand des Verfahrens

Das am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Landestransparenzgesetz regelt einen Anspruch auf Zugang zu bei der Verwaltung vorhandenen Informationen¹. Der Zugang wird nur auf Antrag gewährt. Dieser Antrag muss die **Identität des Antragstellers erkennen** lassen (§ 11 Absatz 2 Satz 1 Landestransparenzgesetz - LTranspG). Im Bereich der **Wissenschaft, Forschung und Lehre** beziehen sich der Anspruch auf Informationszugang und die Transparenzpflichten ausschließlich auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben (§ 16 Absatz 3 Halbsatz 2 LTranspG).

Gegen diese Bestimmungen wandten sich die Beschwerdeführer mit ihrer Verfassungsbeschwerde. Dabei handelte es sich um einen **eingetragenen Verein**, der sich für offenes Wissen, offene Daten, Transparenz und Beteiligung einsetzt. Er betreibt eine Internet-Plattform, auf

welcher Nutzer namentlich, anonym oder pseudonym Anträge nach den Informationsfreiheitsgesetzen stellen können. Weiterer Beschwerdeführer war der **Projektleiter der Plattform**, der nach seinem Vortrag in der Vergangenheit selbst Informationszugangsanträge gestellt hatte und beabsichtige, dies auch in Zukunft zu tun.

Die Beschwerdeführer machten geltend, durch die Regelungen des Landestransparenzgesetzes in ihren Grundrechten auf Informationsfreiheit und auf informationelle Selbstbestimmung verletzt zu sein.

II. Entscheidungsgründe

Die Verfassungsbeschwerde sei bereits unzulässig, entschied der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz. Den Beschwerdeführern fehle die Beschwerdebefugnis.

1. Informationsfreiheit

Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung ihres Grundrechts auf Informationsfreiheit geltend machten, werde dessen Schutzbereich durch die angegriffenen Regelungen des Landestransparenzgesetzes von vorneherein nicht berührt, so der Verfassungsgerichtshof.

a. Allgemeine Zugänglichkeit der Informationen

Die verfassungsrechtlich garantierte Informationsfreiheit (Art. 10 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 Landesverfassung - LV) schütze den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen.

¹ Vgl. auch die Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 16/5173.

Allgemein zugänglich sei eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt sei der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen. Fehle es an dieser Bestimmung, sei die Informationsbeschaffung nicht vom Grundrecht der Informationsfreiheit geschützt.

Legt der Gesetzgeber die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle fest, werde in diesem Umfang auch der Schutzbereich eröffnet. Erst nach Herstellung der allgemeinen Zugänglichkeit und nur in ihrem Umfang könne der Schutzbereich der Informationsfreiheit betroffen sein. Nehme der Gesetzgeber bestimmte Bereiche oder Informationen schon als solche aus dem Zugangsanspruch heraus, fehle es an der allgemeinen Zugänglichkeit der Informationen.

b. Preisgabe der Identität bei Antragstellung

Nach diesen Maßstäben tangiere die Bestimmung des Landestransparenzgesetzes zur Preisgabe der Identität des Antragstellers nicht den Schutzbereich der Informationsfreiheit. Denn mit dem Erfordernis der Preisgabe der Identität bei Stellung des Informationszugangsantrags habe der bestimmungsberechtigte Landesgesetzgeber die Art des Zugangs festgelegt. Von einem Antragsteller dürfe erwartet werden, dass er ein ernsthaftes Begehren vorbringe und „zu seinem Anliegen stehe“. Zudem könne ein Verwaltungsverfahren, wie es durch einen Antrag auf Zugang zu den bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen Informationen eingeleitet werde, nicht „aus dem Verborgenen heraus“ geführt werden.

c. Beschränkung des Anspruchs im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre

Der Schutzbereich der Informationsfreiheit werde durch die Bestimmungen zur Beschränkung des Anspruchs im Bereich Wissenschaft, Forschung und Lehre ebenfalls nicht berührt.

Indem der bestimmungsberechtigte Landesgesetzgeber im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre einen Anspruch auf Informationszugang nur insoweit gewähre, als er sich

auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit den Drittmitteln abgeschlossenen Forschungsvorhaben beziehe, habe er die weiteren Informationen im genannten Bereich schon generell aus dem Zugangsanspruch herausgenommen. Diese stammten daher nicht aus allgemein zugänglichen Informationsquellen im Sinne der Landesverfassung.

Eine Ausweitung des Schutzbereichs sei weder durch den **Grundsatz der Transparenz** als solchen noch im Zusammenspiel mit dem **Demokratieprinzip** und der **Meinungsfreiheit** geboten. Es bleibe dabei, dass staatliche Transparenz im Bereich der Verwaltung immer eine **limitierte Transparenz** sei.

Auch die **Wissenschaftsfreiheit** gebiete keine von Verfassungs wegen zu beachtende Rückschlüsse auf den Umfang des Schutzbereichs der Informationsfreiheit. Zwar sei einerseits festzustellen, dass die Wirtschaft durch die Drittmittelforschung möglicherweise Einfluss auf die freie Forschung nehmen könne. Mehr Transparenz, Offenheit und Kommunikation in diesem Bereich könnten daher durchaus der Wissenschaftsfreiheit dienen. Andererseits folge aus der Wissenschaftsfreiheit aber auch ein Recht auf Eigenwerbung von Drittmitteln sowie eine ethische und rechtliche Eigenverantwortung der Grundrechtsträger für ihre Forschung und deren Ergebnisse unter dem Schutz des Forschungsgeheimnisses.

2. Informationelle Selbstbestimmung

Soweit die Beschwerdeführer sich durch die Preisgabe der Identität bei der Stellung des Antrags auf Informationszugang in ihrem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 4 a Absatz 1 Satz 1 LV) verletzt sähen, sei kein Eingriff in den Schutzbereich gegeben.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schütze die Befugnis des Einzelnen, über die Erhebung und weitere Verarbeitung seiner persönlichen Daten selbst zu entscheiden. Hieraus folge, dass die **Einwilligung** in die Datenübermittlung des Einzelnen an den Staat einen Eingriff ausschließe, weil in diesem Fall seiner

Befugnis zur Selbstbestimmung über seine Daten Rechnung getragen werde. Ein Grundrechtseingriff könne aber - trotz Einwilligung - dann anzunehmen sein, wenn der Einzelne sich durch **gefühlten staatlichen oder gesellschaftlichen Druck** trotz fehlender rechtlicher Verpflichtung faktisch gezwungen sehe, seine persönlichen Daten preiszugeben. Dies könne beispielsweise dann der Fall sein, wenn der Staat den Einzelnen ohne Statuierung einer entsprechenden Verpflichtung zur Angabe von Daten auffordere oder wenn er sich den gesellschaftlichen Druck - etwa bei der an sich freiwilligen Abgabe von Speichelproben zur DNA-Analyse nach Sexualstraftaten - zunutze mache.

Nach diesen Maßstäben entstünde durch das Erfordernis der Preisgabe der Identität bei der Stellung des Antrags auf Informationszugang kein Druck, durch den sich die Beschwerdeführer faktisch gezwungen sehen würden, ihre Identität offenzulegen. Eine rechtliche Verpflichtung zur Offenlegung der Identität werde durch die Vorschrift des Landestransparenzgesetzes nicht begründet, es handele sich lediglich um eine **Obliegenheit**. Kämen die Beschwerdeführer dieser nicht nach, werde ihnen nur die Erweiterung ihrer bislang innegehabten Rechtsposition versagt. Denn erst durch die Antragstellung unter Berücksichtigung der im Landestransparenzgesetz geregelten Modalitäten erlangten sie einen einfachrechtlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen und einen informationsfreiheitsrechtlichen Abwehranspruch.

Anders dürfte dies lediglich bei einer **existenziellen Angewiesenheit auf die Leistung** sein. Eine solche sei aber im vorliegenden Fall des Zugangs zu amtlichen Informationen nicht gegeben. Im Übrigen sei eine solche existenzielle Angewiesenheit von vorneherein verfassungsrechtlich über den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums abgesichert.

Das gefundene Ergebnis werde durch grundrechtssystematische Überlegungen bestätigt. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vermittele **kein** von anderen Grundrechten

losgelöstes **Recht auf anonyme Geltendmachung von** (grundrechtlich gewährleisteten oder einfachrechtlich gewährten) **Leistungsansprüchen**. Es fehle insoweit bereits an einem Eingriff in das Datenschutzgrundrecht, da es dem Betroffenen freistehe, auf die Geltendmachung eines Anspruchs zu verzichten oder aber als Ergebnis einer freien Entscheidung auf Anonymität zu verzichten und seine persönlichen Daten preiszugeben.

3. Gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit

Ob die Beschwerdeführer durch die von ihnen angegriffenen Normen gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten betroffen seien könne nach den vorherigen Ausführungen dahinstehen.

a. Gegenwärtige Betroffenheit

Fraglich sei, ob der Verein hinreichend dargetan habe, dass ihn die von ihm angegriffenen Regelungen des Landestransparenzgesetzes in absehbarer Zeit in seiner Rechtsstellung berühren. Denn er stelle keine eigenen Anträge auf Informationszugang, sondern biete nur die entsprechende Plattform für andere. Insoweit trete er als **Sachwalter grundrechtlicher Positionen der Nutzer seiner Plattform** und damit Dritter auf.

b. Unmittelbare Betroffenheit

Zudem sei nicht erkennbar, ob und in welchem Umfang die Beschwerdeführer von den angegriffenen Vorschriften des Landestransparenzgesetzes in Zukunft betroffen seien. Denn die Beschwerdeführer hätten nicht dargetan, dass sie überhaupt die Stellung konkreter Anträge auf Informationszugang ins Auge gefasst hätten. Zudem hätten sie bei Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde nur eine zeitliche Verzögerung der verfassungsgerichtlichen Prüfung hinnehmen müssen. Auch sei nicht ersichtlich, dass eine größere Anzahl von Personen von den angegriffenen Normen des Landestransparenzgesetzes konkret betroffen sei².

² Vgl. Protokoll der 57. Sitzung des Ausschusses für Inneres, Sport und Infrastruktur (APr. 16/57), S. 31.